



Emploi et
Développement social Canada

Employment and
Social Development Canada

Maintenant et demain
L'excellence dans tout ce que nous entreprenons



Évaluation du Programme de protection des salariés

Rapport final
Mars 2014

Direction générale de la politique stratégique et de la recherche

SP-000-03-14F

Canada



Évaluation du Programme de protection des salariés

Rapport final

*Évaluation stratégique
Direction de l'évaluation
Direction générale de la politique stratégique et de la recherche
Emploi et Développement social Canada*

Mars 2014

SP-000-03-14F
(Also available in English)

Vous pouvez télécharger cette publication en ligne à : <http://www12.hrsdc.gc.ca>.

Ce document est offert sur demande en médias substituts (gros caractères, braille, audio sur cassette, audio sur DC, fichiers de texte sur disquette, fichiers de texte sur DC ou DAISY) en composant le 1 800 O-Canada (1-800-622-6232). Les personnes qui utilisent un téléscripteur (ATS) doivent composer le 1-800-926-9105.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2014

Pour obtenir de plus amples renseignements sur les droits de reproduction, veuillez communiquer avec Emploi et Développement social Canada par courriel à l'adresse suivante : droitdauteur.copyright@HRSDC-RHDCC.gc.ca.

PDF

N° de cat. : Em20-9/2014F-PDF

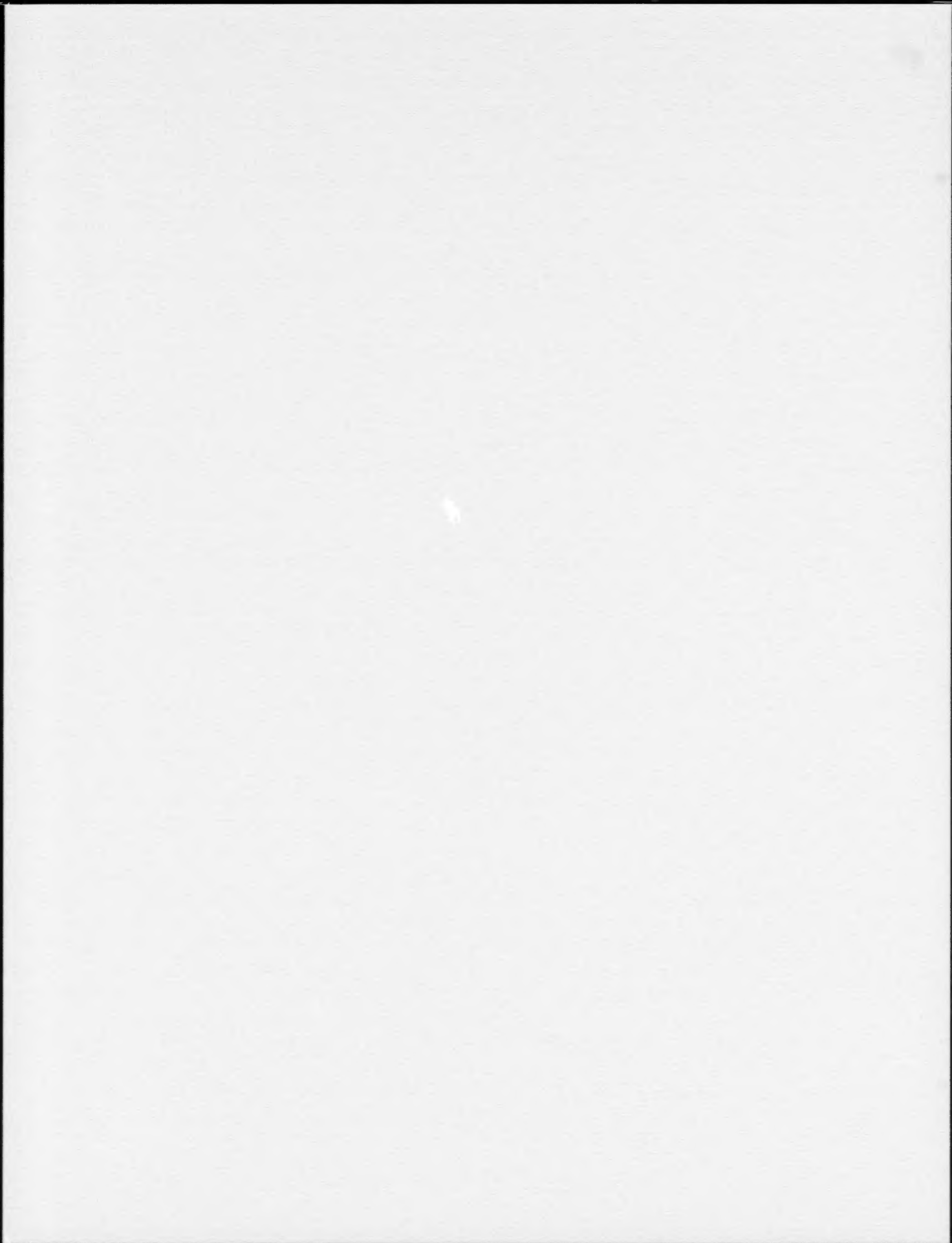
ISBN/ISSN : 978-0-660-22155-7

EDSC

N° de cat. : SP-000-03-14F

Table des matières

Liste des acronymes	iii
Liste des tables	iii
Sommaire	1
Réponse de la direction.....	8
1. Introduction.....	13
1.1 Contexte du Programme de protection des salariés	13
1.2 Portée, enjeux et questions de l'évaluation	17
1.3 Méthodologie de l'évaluation	19
1.4 Forces, limites et défis de la méthodologie	22
2. Constatations sur la pertinence du Programme de protection des salariés ...	24
2.1 Besoin récurrent pour le Programme	24
2.2 Concordance avec les priorités, les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral	26
3. Constatations sur le rendement du Programme de protection des salariés....	28
3.1 Connaissance et portée du Programme	28
3.2 Exécution du Programme.....	31
3.3 Communication et accès à l'information	34
3.4 Résultats du Programme	40
3.5 Répercussions imprévues	44
3.6 Coût, efficacité et coordination du Programme	44
4. Recommandations.....	48
Appendix A-Modèle logique du Programme de protection des salariés	49



Liste des acronymes

AE	Régime d'assurance emploi
FIS	Formulaire d'information du syndic/séquestre
LPPS	<i>Loi sur le Programme de protection des salariés</i>
PPS	Programme de protection des salariés
RHDCC	Ressources humaines et Développement des compétences Canada (jusqu'au 12 décembre 2013)
EDSC	Emploi et Développement social Canada (depuis le 12 décembre 2013)

Liste des tables

1.2	Questions et enjeux fondamentaux de l'évaluation du PPS	18
1.2	Groupes cibles, sources de données, taux d'achèvement et de réponse des sondages	21
2.1	Nombre d'entreprises insolvable, nombre de travailleurs ayant rempli une demande du PPS, montants dus et paiements effectués dans le cadre du PPS.....	25
3.1	Résultats des demandes.....	31
3.2	Délai entre la réception de la demande et le versement du paiement ...	33
3.3	Pourcentage des demandes qui ont respecté l'objectif de traitement de 42 jours entre la réception de la demande et le versement du paiement.....	34
3.4	Satisfaction générale à l'égard de la qualité du service reçu de Service Canada.....	38
3.5	Satisfaction générale à l'égard de la qualité du service reçu de Service Canada.....	39
3.6	Montant dû, paiement reçu du PPS et pourcentage du montant dû qui a été payé	40
3.7	Résultats de la première demande d'AE faite après la perte de l'emploi, présentés en fonction du montant reçu du PPS (demandeurs ayant présenté leur demande au PPS avant 2010 et ayant reçu des prestations d'AE).....	43
3.8	Dépenses du PPS pour sa mise en œuvre, son exécution et le total des paiements versés	45
3.9	Recouvrements pour les paiements super-prioritaires et à priorité normale du PPS	46

Sommaire

Le présent rapport traite des constatations qui découlent de l'évaluation sur la pertinence et le rendement du Programme de protection des salariés (PPS) réalisée par le Programme du travail d'Emploi et Développement social (EDSC) (autrefois Ressources humaines et Développement des compétences Canada [RHDCC]). L'évaluation portait sur l'exécution du programme entre le 8 juillet 2008 et le 31 mars 2011.

Le Programme de protection des salariés

Le PPS est entré en vigueur le 7 juillet 2008, en même temps que les modifications apportées à la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* (LFI), en vue d'assurer la sécurité financière des travailleurs auxquels des sommes sont dues à titre de rémunération ou d'indemnité de congé annuel lorsqu'ils perdent leur emploi parce que leur employeur déclare faillite ou est mis sous séquestre en vertu de la LFI.

Les modifications apportées à la LFI accordent la priorité au paiement de la rémunération due à chaque employé dans le cadre des procédures de faillite et de mise sous séquestre, jusqu'à un montant maximal de 2 000 \$. Malgré ce statut prioritaire, bon nombre de travailleurs demeuraient exposés à un risque financier, puisqu'ils devaient attendre que les longues procédures de faillite soient terminées avant de recevoir leur paiement, et il n'y avait aucune garantie que la valeur de l'actif restant du failli serait suffisante pour payer leur rémunération. De plus, de nombreux travailleurs auraient dû recevoir plus que le montant prioritaire maximal de 2 000 \$.

Le PPS comblait les lacunes relatives à la protection des employeurs en faillite en veillant à ce que les travailleurs reçoivent les montants prioritaires dus, en accélérant le paiement, en augmentant le montant de la rémunération impayée que les travailleurs pouvaient toucher jusqu'au paiement maximal du PPS, qui est indexé annuellement compte tenu de l'inflation et correspond à quatre fois le maximum des gains hebdomadaires assurables au titre du régime d'assurance emploi (actuellement de 3 646,16 \$ pour 2013).

Le PPS avance à chaque travailleur le montant qui lui est dû, puis il prend sa place et assume ses risques dans le cadre des longues procédures de faillite. Dans la mesure du possible, le PPS recouvre les montants avancés aux travailleurs à partir de l'actif du failli.

Dans le budget de 2009, la définition de salaire admissible aux termes du PPS a été élargie et comprend désormais les indemnités de départ et les indemnités tenant lieu de préavis devant être versées aux employés admissibles, jusqu'à une limite de quatre fois le maximum des gains hebdomadaires assurables en vertu de la *Loi sur l'assurance emploi*. Le budget de 2011 prévoit une amélioration de la protection des salariés en rendant également admissibles au PPS les employés qui perdent leur emploi lorsque la restructuration entreprise par leur

employeur prend plus de six mois, finit par échouer et se termine en faillite ou en mise sous séquestre. Ces changements ont été mis en œuvre bien au delà de la période visée par la présente évaluation. C'est pourquoi les constatations de l'évaluation ne les reflètent pas.

En plus du Programme du travail d'EDSC, divers intervenants participent à l'administration, à la gestion et à l'exécution du PPS, notamment Service Canada (EDSC), les syndic et les séquestres, l'Association canadienne des professionnels de l'insolvabilité et de la réorganisation, l'Agence du revenu du Canada, ainsi qu'Industrie Canada et le Bureau du surintendant des faillites.

Portée et méthodologie de l'évaluation

L'évaluation porte sur la période débutant avec la mise en œuvre du programme en 2008 et se terminant le 31 mars 2011. Des modalités multiples d'établissement de la preuve ont été utilisées, notamment les méthodes suivantes :

- Examen de la documentation
- Entrevues avec des informateurs clés
- Analyse de données administratives
- Analyse de données administratives secondaires (Enquête sur la satisfaction des clients de 2010)
- Consultations avec les syndic et les séquestres
- Sondages

Forces et limites de la méthodologie

La principale force de la méthodologie de l'évaluation est l'utilisation de diverses modalités d'enquête, ce qui augmente le niveau de confiance dans les principales constatations. De plus, la capacité de tirer parti d'un large éventail de données a permis d'établir le profil du PPS et des participants en fonction de sources de données diversifiées et sans les biais d'échantillonnage qui sont souvent associés aux sondages.

Les principales limites sont le faible taux de réponse au sondage et le nombre limité de données disponibles pour évaluer les impacts nets du PPS ¹. De plus, le PPS était relativement nouveau au cours de la période de référence de l'évaluation et plusieurs changements importants ont été mis en œuvre pendant ou après la période d'évaluation, et ceux-ci auraient pu modifier certaines constatations s'ils étaient entrés en vigueur plus tôt.

¹ Les impacts nets sont les résultats d'un programme qui sont attribuables au programme lui-même et non à d'autres facteurs.

Résultats de l'évaluation

Pertinence du Programme

En général, l'évaluation a permis de constater qu'il existait un besoin récurrent pour le genre de prestations offertes dans le cadre du PPS, et que ce programme cadrerait avec les priorités du gouvernement et les résultats stratégiques du Programme du travail.

Malgré la complexité du modèle d'exécution de PPS, rien ne prouve qu'il y ait un chevauchement des activités des partenaires chargés de l'exécution.

Rendement du Programme

L'évaluation a permis d'examiner le rendement du PPS, tout particulièrement en ce qui a trait aux aspects suivants : connaissance et portée, exécution du PPS, communication et accès à l'information, résultats du PPS, conséquences imprévues du PPS, et coûts, efficacité et coordination du PPS.

Connaissance et portée

L'évaluation a démontré que la connaissance du PPS et la participation chez les personnes admissibles étaient relativement élevées. Puisque les syndicats et les séquestres ont la responsabilité légale d'informer les demandeurs potentiels de l'existence du PPS, la population cible est presque entièrement couverte.

Les opinions étaient divisées relativement au caractère adéquat et à l'accessibilité de l'information disponible pour les participants potentiels. Certains informateurs clés étaient d'avis que l'information sur le PPS était facilement accessible et adéquate tant sur Internet qu'en version papier. D'autres croyaient que l'information était inadéquate ou peu accessible et ont indiqué que l'on ne devrait pas s'en remettre autant aux syndicats et aux séquestres. L'information sur le PPS faisait partie des problèmes relevés par de nombreux syndicats et séquestres, qui ont indiqué que les participants potentiels ne comprenaient pas toujours bien les formulaires ni ne savaient à quoi s'attendre relativement au remboursement.

Toutefois, les demandeurs ne partageaient pas ces préoccupations, puisque la grande majorité d'entre eux a trouvé qu'il était facile ou très facile d'obtenir l'information dont ils avaient besoin auprès de Service Canada, et presque tous les participants ont indiqué que la qualité de l'information était bonne ou très bonne.

Le PPS atteint presque toute la population ciblée et obtient des taux de participation élevés. Le taux de participation estimé parmi les travailleurs admissibles était de 88 %. Cependant, les informateurs clés ont indiqué qu'étant donné que la *Loi sur le Programme de protection des salariés* ne couvre pas tous les types d'insolvabilités, le PPS n'atteint pas les employés qui perdent leur emploi dans les situations où une faillite ou une mise sous

séquestre officielle n'est pas déclarée ou lorsqu'une faillite retardée excède la période de six mois prescrite par le PPS. On remarque qu'il ne s'agit pas des bénéficiaires visés par le PPS compte tenu de son mandat.

Exécution du Programme

Le nombre annuel de participants au PPS a été relativement élevé, atteignant plus de 18 000 personnes en 2009-2010. Neuf demandeurs sur dix ont reçu un paiement, malgré une proportion relativement élevée (plus d'un quart) de participants dont la demande avait été refusée au départ. Seule une demande sur dix portait la mention « rejetée » sur son statut final.

La majorité des syndics et des séquestres fournissaient les renseignements pour la base de données de Service Canada dans les deux mois (en moyenne, 1,4 mois) suivant la faillite ou la mise sous séquestre de l'entreprise. Pour seulement 9 % des demandes, il a fallu compter plus de trois mois pour créer un dossier, ce qui signifie qu'une grande majorité des dossiers ont été entrés dans les délais établis par le PPS (soit dans les 45 jours suivant la date de la faillite ou la date de nomination d'un séquestre).

Le temps de traitement de l'approbation s'est amélioré au fil du temps et était prêt d'atteindre les objectifs établis par la gestion du PPS. Une décision initiale a été rendue pour la majeure partie des demandes dans le mois suivant leur réception, et le délai était en moyenne de 1,2 mois. Seules 6 % des demandes ont pris plus de trois mois à être résolues. Le paiement se faisait en moyenne 1,8 mois après la date de demande. La durée d'attente pour recevoir le paiement a diminué depuis 2009-2010 et les délais d'approbation et de paiement ont en général aussi diminué, passant de 2,3 mois en 2008-2009 à 1,5 mois en 2010-2011.

Les processus d'appel peuvent prolonger considérablement le temps nécessaire pour régler une demande, puisque la révision et l'appel prennent en moyenne trois mois. Toutefois, les appels étaient très rares, représentant seulement 0,2 % des demandes.

Communication et accès à l'information

Bien que certains syndics et séquestres aient indiqué qu'ils devaient avoir accès à une meilleure information afin de répondre à leurs besoins et à ceux des anciens employés, le niveau de satisfaction quant à la qualité de l'information avait tendance à être bon. Quelques syndics et séquestres ont noté des problèmes de manque de connaissance ou de formation chez le personnel de Service Canada, ainsi que des problèmes liés au temps de réponse et au fait d'être transféré d'une personne à une autre ou à différents agents. La qualité de l'information fournie par Service Canada était généralement « moyenne », selon les syndics et les séquestres. Au cours des consultations, les syndics et les séquestres ont communiqué quelques frustrations à l'égard des processus du PPS.

En général, ils ont indiqué que le processus du formulaire d'information du syndic/séquestre pouvait être amélioré. La majorité des syndics et séquestres ont indiqué qu'il s'agissait d'un processus difficile et inefficace. En général, on estime que le formulaire prenait près de 40 minutes à remplir, mais qu'il y avait d'importants problèmes quant à la clarté, à la longueur et au délai de soumission.

Dans les situations où les ressources de l'actif du failli sont insuffisantes pour couvrir les frais d'administration de la faillite et du travail lié au PPS du syndic, le règlement d'application du PPS permet le remboursement des frais du syndic ou du séquestre. Au moment de l'évaluation, très peu de syndics et de séquestres avaient présenté une demande à cet égard. Environ un syndic ou séquestre interrogé sur cinq a indiqué que la structure de frais ou le processus de demande de remboursement des frais lié au PPS présentait des problèmes, ce qui signifie que certains syndics ou séquestres pourraient avoir hésité à s'occuper de faillites assorties d'actifs peu élevés ou inexistantes. Cela pourrait expliquer pourquoi peu de syndics ou de séquestres ont présenté des demandes de remboursement de frais au PPS. Toutefois, il est aussi possible que le faible taux de demande indique que les frais des syndics étaient payés à partir des actifs du failli, comme le veut le PPS.

De plus, lorsque le PPS est entré en vigueur en 2008, aucun processus n'était en place pour que les syndics et les séquestres touchent un paiement pour les frais engagés dans le cadre du PPS. Le mécanisme de paiement au syndic/séquestre a été lancé le 15 décembre 2010. Par conséquent, certains des problèmes relevés au moment des entretiens avec les informateurs clés ont été réglés grâce à cette mesure. De plus, il convient de noter que le PPS devrait être un payeur de dernier recours et que les frais des syndics ne doivent être remboursés que dans les circonstances où les ressources sont insuffisantes et où le travail lié au PPS est assez important pour justifier qu'on demande un paiement à cet égard. L'insatisfaction des syndics et des séquestres au sujet de l'accessibilité au programme de paiement pourrait donc être attribuable à une mauvaise compréhension de l'objectif du PPS.

Selon l'Enquête sur la satisfaction des clients de 2010, bien que la plupart des demandeurs aient été satisfaits du processus du PPS en général, les taux de satisfaction à l'égard du PPS étaient moins élevés que ceux des autres programmes de EDSC, soit le régime d'assurance emploi, le Supplément de revenu garanti, la Sécurité de la vieillesse, la Subvention à l'achèvement de la formation d'apprenti, la Subvention incitative aux apprentis, le numéro d'assurance sociale et les programmes du 1 800 O-Canada. Les aspects du service offert par Service Canada aux clients du PPS ayant obtenu les meilleures notes sont ceux qui sont liés à la qualité du personnel.

Résultats du Programme

Pendant la période allant de 2008-2009 à 2010-2011, le PPS a offert une compensation aux anciens employés d'employeurs ayant déclaré faillite, d'un montant correspondant à environ 64 cents de chaque dollar que leur ancien employeur leur devait. Dans la mesure du possible, le PPS a recouvré les montants avancés aux travailleurs à partir de l'actif du failli. Sans le PPS, la plupart des employés n'auraient pas touché l'argent qui leur était dû, ou ils en auraient reçu très peu. Selon le sondage des personnes ayant participé ou non

au PPS, la majorité d'entre elles n'ont pas tenté de recouvrer les sommes que leur devait leur ancien employeur, et peu d'entre elles (5 %) sont parvenues à retrouver cet argent en employant d'autres méthodes.

Rien n'indique que le PPS ait eu une incidence sur les résultats en matière d'emploi des participants. Il n'y a pas non plus de preuve directe que le PPS ait eu une incidence négative sur les prestations d'assurance emploi, comme une diminution des prestations ou le remboursement d'une partie des prestations touchées par conséquence de la participation au PPS. En ce qui a trait au processus de demande, les participants au PPS dont la demande a été acceptée étaient généralement satisfaits du processus, tandis que ceux dont la demande a été rejetée avaient beaucoup moins tendance à exprimer de la satisfaction par rapport au processus.

Répercussions imprévues

Certains informateurs clés ont indiqué qu'une répercussion imprévue du programme était que les coûts engagés par les syndic et les séquestres et les processus relatifs à l'administration du PPS pourraient rendre certains syndic et séquestres hésitants à s'occuper des faillites et des mises sous séquestre dans le cadre desquelles des demandes ont été présentées au PPS, en particulier dans le cas d'actifs de faillite peu élevés ou inexistants. Comme nous l'avons indiqué précédemment, le mécanisme de paiement au syndic/séquestre n'a pas été lancé avant le 15 décembre 2010. Ainsi, certains des problèmes mentionnés lors des entrevues avec les informateurs clés ont été réglés depuis.

Coûts, efficacité et coordination du Programme

Pendant les deux derniers exercices couverts par l'évaluation (2009-2010 et 2010-2011), les coûts de fonctionnement ont représenté 10 % des dépenses totales du PPS. Au cours de cette période, il a fallu compter un dollar en frais d'administration du PPS pour chaque neuf dollars de paiements.

En règle générale, pendant la même période (2009-2011), 11 % des 72,2 millions de dollars de paiements du PPS ont été recouvrés dans les actifs de faillite. Le recouvrement des versements excédentaires chez les bénéficiaires du PPS était de plus de 60 %, mais un très petit montant était dû (moins de 300 000 \$) en versements excédentaires. Rappelons que le but premier du PPS est de s'assurer que les employés reçoivent la rémunération que les employeurs en faillite leur doivent; le recouvrement est un objectif secondaire du PPS.

Recommandations

Les recommandations suivantes découlent des constatations de l'évaluation :

1. Il faudrait discuter avec les syndic et les séquestres des options de rationalisation de l'administration du PPS, notamment du formulaire d'information du syndic/séquestre.
2. Il faudrait discuter avec les syndic et les séquestres afin d'explorer leurs besoins en renseignements sur le PPS, en vue de les aider à fournir de l'information sur le PPS à d'éventuels participants en ce qui concerne leurs droits et responsabilités ainsi que pour s'assurer qu'ils ont plus facilement accès à de l'information pour répondre à leurs propres besoins liés à l'administration du PPS.
3. Le PPS et Service Canada devraient discuter de la possibilité d'inclure un examen des versements excédentaires découlant des paiements du PPS dans le cadre de l'examen des versements excédentaires de l'assurance emploi, conformément au rapport du Bureau du vérificateur général.
4. Dans le but d'améliorer l'accessibilité au programme, les syndic et les séquestres devraient être consultés afin de déterminer si des changements devraient être apportés aux processus de remboursement des frais liés au PPS dans les cas où l'actif est insuffisant pour les couvrir, et si ces changements peuvent être mis en œuvre.
5. La gestion du PPS devrait continuer de suivre attentivement les délais requis pour approuver les demandes et examiner les options possibles en vue de réduire les délais de traitement pour les demandes en cours de révision ou en processus d'appel.

Réponse de la direction

Introduction

Le Programme de protection des salariés (PPS) a été créé en 2008 dans le cadre d'une vaste réforme du domaine de l'insolvabilité lors de laquelle des mesures ont été adoptées pour protéger les travailleurs. Le PPS permet d'améliorer la vie des travailleurs au Canada en protégeant leur salaire dans les cas où leur employeur déclare faillite ou est mis sous séquestre.

Le PPS, mis en œuvre par le Programme du travail d'Emploi et Développement social Canada (EDSC), tirera profit de l'évaluation sommative dont il a fait l'objet, laquelle contribuera également à l'élaboration des politiques de programme. Les constatations et recommandations découlant de l'évaluation seront aussi prises en considération dans l'examen de la *Loi sur le Programme de protection des salariés* et de l'administration et des activités du programme, examen qui a débuté en juin 2013.

L'évaluation portait sur l'exécution du programme pendant la période allant du 8 juillet 2008 au 31 mars 2011. Au cours des deux années et demie qui se sont écoulées depuis l'évaluation, le PPS a mûri et s'est transformé. Non seulement l'administration du PPS et les processus qu'il comporte ont-ils été perfectionnés depuis cette étude, mais le PPS a aussi été étendu une seconde fois dans le budget de 2011. Ainsi, il est important de noter que certaines des constatations et des recommandations comprises dans ce rapport ne concordent pas avec le PPS dans sa forme actuelle.

Ce document présente la réponse de la direction aux recommandations des évaluateurs, donne des renseignements sur les améliorations apportées au PPS depuis la période d'évaluation et décrit les mesures qui seront adoptées à l'avenir.

La direction du Programme du travail remarque que, selon les constatations des évaluateurs, la majorité des objectifs du PPS ont été atteints, et ce, même si le PPS a été étendu à deux reprises pendant la période d'évaluation. Les principales constatations des évaluateurs montrent :

- qu'il existe un besoin récurrent de prestations comme celles offertes dans le cadre du PPS, et que ce programme cadre bien avec les responsabilités du gouvernement fédéral et les objectifs du Programme du travail;
- que le PPS est bien connu, et que le taux de participation des personnes admissibles est élevé : presque toute la clientèle visée choisit d'y participer;
- que neuf demandeurs sur dix ont reçu un paiement du PPS pendant la période d'évaluation, et que les syndics et séquestres fournissent l'information requise au ministre et aux personnes admissibles dans les délais prévus par la loi;

- que le PPS constitue une solution équitable pour répondre aux besoins des travailleurs auxquels l'employeur n'a pas payé le salaire avant de déclarer faillite ou d'être mis sous séquestre.

Recommandations

1. Il faudrait discuter avec les syndicats et les séquestres des options de rationalisation de l'administration du PPS, notamment du formulaire d'information du syndic/séquestre.

Recommandation acceptée : La direction du Programme du travail reconnaît l'importance de rationaliser les processus administratifs. Par l'intermédiaire du Comité mixte de liaison, mis sur pied pour faire participer les intervenants à l'administration et aux activités du PPS, les syndicats et les séquestres sont régulièrement consultés sur le choix et la mise en œuvre des solutions visant à améliorer l'administration et les activités du PPS. Depuis l'évaluation, un certain nombre d'initiatives ont été entreprises pour rationaliser les processus, notamment :

- l'amélioration du processus de transmission électronique des renseignements du formulaire d'information du syndic/séquestre, de façon à ce qu'il soit possible d'envoyer les renseignements sur le syndic et l'actif une fois seulement pour ensuite ajouter les renseignements concernant chaque travailleur;
- la consultation des intervenants lors d'ateliers dans le but de déterminer les façons d'accroître l'efficacité du processus de recouvrement des dettes dans le cadre du PPS. Parmi les initiatives qui découlent de ces ateliers, mentionnons l'amélioration des produits de communication à l'intention des syndicats et des séquestres et l'examen des possibilités de rationalisation des pratiques de comptabilité et de facturation.

Mesures prévues : D'ici l'hiver 2014, le Programme du travail encouragera, par l'entremise du Comité mixte de liaison, les syndicats et les séquestres à étudier d'autres possibilités de rationalisation de l'administration du PPS. Les syndicats et les séquestres seront aussi invités à participer à l'étude des possibilités d'amélioration des pratiques administratives et opérationnelles du PPS dans le cadre de l'examen de la législation associée à ce programme.

2. Il faudrait discuter avec les syndicats et les séquestres afin d'explorer leurs besoins en renseignements sur le PPS, en vue de les aider à fournir de l'information sur le PPS à d'éventuels participants en ce qui concerne leurs droits et responsabilités, et de s'assurer qu'ils ont plus facilement accès à de l'information pour répondre à leurs propres besoins liés à l'administration du PPS.

Recommandation acceptée : La direction du Programme du travail reconnaît l'importance de transmettre de l'information adéquate aux éventuels bénéficiaires. Service Canada et le Programme du travail travaillent ensemble dans le but de déterminer l'information dont ont

besoin les demandeurs ainsi que les syndicats et les séquestres en fonction de la rétroaction obtenue. En réponse aux constatations des évaluateurs, des modèles et des outils sont en cours d'élaboration et pourront être utilisés par les syndicats pour informer les demandeurs au sujet de leurs droits et de leurs responsabilités. Par ailleurs, les messages concernant le PPS qui sont affichés sur le site Web de Service Canada seront aussi améliorés et rationalisés.

Mesures prévues : D'ici l'hiver 2014, le Programme du travail, en partenariat avec Service Canada, entreprendra des discussions avec les syndicats et les séquestres afin de mieux définir les besoins des demandeurs du PPS et des syndicats à l'égard de la documentation sur le PPS, et d'aider les syndicats à fournir aux éventuels demandeurs les renseignements nécessaires sur le PPS.

3. Le PPS et Service Canada devraient discuter de la possibilité d'inclure un examen des versements excédentaires découlant des paiements du PPS dans le cadre de l'examen des versements excédentaires de l'assurance-emploi, en réponse à un rapport du Bureau du vérificateur général.

Recommandation acceptée : La direction du Programme du travail reconnaît l'importance d'examiner les versements excédentaires de l'assurance-emploi et leurs répercussions sur les prestations d'assurance-emploi reçues par les bénéficiaires du PPS. En collaboration avec les intervenants du Ministère, le Programme du travail a examiné les causes et les conséquences de ce problème ainsi que les mesures qui pourraient remédier aux situations où des personnes doivent rembourser des prestations d'assurance-emploi lorsqu'elles reçoivent un paiement du PPS comme compensation pour le salaire que leur doit leur ancien employeur. Aucune méthode efficace et économique de coordination des prestations n'a encore été déterminée.

À l'automne 2013, des représentants ministériels ont envisagé des moyens d'examiner les paiements en trop versés par l'AE attribuables aux paiements du PPS dans la réponse du Ministère au Rapport du vérificateur général du Canada du printemps 2013. On a conclu que l'exercice ministériel n'était pas une tribune appropriée pour examiner l'interaction entre le PPS et l'AE puisque c'est un enjeu ciblé où le nombre potentiel et le montant des paiements en trop représente un très faible pourcentage de l'ensemble des paiements en trop.

Mesures prévues : Dans le cadre de l'examen de la législation associée au PPS, le Programme du travail entreprendra plus de recherche dans le but d'évaluer la portée et l'incidence monétaire de l'interaction entre le PPS et l'AE et de déterminer la solution la plus appropriée à cet enjeu d'ici la fin de 2014.

4. Dans le but d'améliorer l'accessibilité au PPS, les syndicats et séquestres devraient être consultés afin de déterminer si des changements devraient être apportés aux processus de paiement des honoraires liés au PPS dans les cas où l'actif est insuffisant pour les couvrir, et si ces changements peuvent être mis en œuvre.

Recommandation acceptée : Par l'intermédiaire du Comité mixte de liaison, le Programme du travail mène des discussions avec les syndicats et les séquestres au sujet du paiement des honoraires dans les cas de faillite où la valeur de l'actif est faible. Le Programme du travail reconnaît que peu de syndicats et de séquestres se sont prévalus des dispositions de la *Loi* sur le paiement des honoraires dans le cadre du PPS, et qu'il est important d'améliorer l'accessibilité au PPS.

Mesures prévues : D'ici le printemps 2014, le Programme du travail entreprendra des consultations auprès des syndicats et des séquestres sur la question des cas de faillite où la valeur de l'actif est faible. Il évaluera les pratiques actuelles à cet égard et, au besoin, modifiera le processus afin de faciliter l'accès au PPS.

5. Les gestionnaires devraient continuer de suivre attentivement les délais requis pour approuver les demandes et examiner les options possibles en vue de réduire les délais de traitement pour les demandes révisées ou en processus d'appel.

Recommandation acceptée : La direction du Programme du travail est d'accord avec cette recommandation : les délais de traitement doivent être surveillés constamment dans le but d'accélérer l'approbation des demandes ainsi que les processus de réexamen et d'appel.

Le Programme du travail, en partenariat avec Service Canada, surveille les délais de traitement des demandes depuis la création du PPS en 2008. Cette surveillance a permis de mettre en évidence le besoin de fonds supplémentaires pour accélérer le traitement des demandes. Dans le cadre du Plan d'action économique de 2012, un financement annuel de 1,4 million de dollars a été confirmé afin que les bénéficiaires reçoivent leurs prestations au moment où ils en ont besoin et, par la suite, les délais de traitement des demandes se sont améliorés : de 95 à 98 % des demandes sont traitées dans un délai maximal de 42 jours, conformément à la norme de service à cet égard.

Le Programme du travail a transféré à Service Canada la responsabilité de traiter les demandes de réexamen en octobre 2012, afin de tirer profit de l'expertise de Service Canada et de l'efficacité de ses systèmes de traitement.

Mesures prévues : Le Programme du travail continuera de surveiller les délais d'approbation des demandes au moyen des systèmes de surveillance établis.

1. Introduction

Le présent rapport expose les constatations de l'évaluation du Programme de protection des salariés (PPS) offert par le Programme du travail de Emploi et Développement social Canada (EDSC [autrefois RHDC]) entre le 8 juillet 2008 et le 31 mars 2011. Le rapport est divisé en quatre sections. La section 1.0 présente le contexte du PPS et de l'évaluation. La section 2.0 traite des principales constatations liées à la pertinence du PPS, et la section 3.0, des constatations sur le rendement du PPS. Enfin, la section 4.0 présente une liste de recommandations.

1.1 Contexte du Programme de protection des salariés

Les paramètres généraux du PPS et de la politique connexe ainsi que le cadre législatif du PPS ont à l'origine reçu l'aval du Cabinet en avril 2005, parmi un ensemble complet de réformes proposées pour le régime d'insolvabilité du Canada. Ces réformes comprenaient également des modifications à la Loi sur la faillite et l'insolvabilité et la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*. Les modifications apportées à la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* ont fait passer le degré de priorité accordé aux salaires et aux indemnités de congé annuel impayées du statut de « créance privilégiée » à celui de « super priorité limitée ». Les demandes de recouvrement de salaires et d'indemnités de congé annuel impayées, jusqu'à concurrence de 2 000 \$, ont vu leur degré de priorité augmenter par rapport à celui des créanciers garantis en ce qui a trait aux actifs à court terme de l'employeur en faillite ou insolvable, c'est-à-dire l'encaisse, les stocks et les comptes débiteurs.

Malgré ce statut prioritaire, bon nombre de travailleurs demeuraient exposés à un risque financier, puisqu'ils devaient attendre que les longues procédures de faillite soient terminées avant de recevoir leur paiement, et il n'y avait aucune garantie que la valeur de l'actif restant du failli serait suffisante pour payer leur rémunération. De plus, de nombreux travailleurs auraient dû recevoir plus que le montant prioritaire maximal de 2 000 \$.

Le 3 juin 2005, le gouvernement a présenté le projet de loi C-55, qui visait à établir la *Loi sur le Programme de protection des salariés* et à modifier la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* et d'autres lois en conséquence. Le projet de loi a reçu la sanction royale le 25 novembre 2005, et il est devenu le chapitre 47 des Lois du Canada (2005). La *Loi sur le Programme de protection des salariés* et le *Règlement sur le Programme de protection des salariés* sont entrés en vigueur le 7 juillet 2008. Le PPS comblait les lacunes relativement à la protection des employeurs en faillite en garantissant que les travailleurs recevraient les montants prioritaires dus, en accélérant le paiement, et en augmentant le montant de rémunération impayée que les travailleurs pouvaient toucher jusqu'au paiement maximal du PPS, qui est indexé annuellement compte tenu de l'inflation (actuellement de 3 646,16 \$ pour 2013).

Le PPS avance à chaque travailleur le montant qui lui est dû pour ensuite prendre sa place et assumer les risques dans le cadre des longues procédures de faillite. Dans la mesure du possible, le PPS recouvre les sommes avancées aux travailleurs à partir de l'actif du failli.

En 2009, d'autres modifications ont été apportées au PPS en vue d'étendre la portée de la définition de « salaires admissibles » pour que les employés congédiés au cours des six mois précédant la date de la faillite ou de la mise sous séquestre puissent toucher une indemnité de préavis ou une indemnité de départ. De plus, cette modification a permis de :

1. garantir l'uniformité quant à l'usage du terme « salaires admissibles » dans la *Loi sur le Programme de protection des salariés* et le *Règlement sur le Programme de protection des salariés*;
2. préciser les raisons justifiant une cessation d'emploi et éliminer les dispositions selon lesquelles un préavis doit être remis sept jours avant la cessation d'emploi;
3. préciser les critères d'admissibilité;
4. accorder 10 jours supplémentaires (45 jours au lieu de 35 jours) au syndic et au séquestre pour qu'ils transmettent au ministre et à la personne concernée (demandeurs potentiels du PPS) les renseignements prescrits;
5. donner au syndic et au séquestre la possibilité de prolonger le délai pour la présentation des renseignements prescrits si des circonstances indépendantes de leur volonté justifient un délai plus long².

En 2011, la *Loi d'exécution du budget* a davantage étendu la portée du PPS afin d'inclure les tentatives vaines de restructuration effectuées en vertu de la *Loi sur les faillites et l'insolvabilité* et de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* à partir de décembre 2012. Ces changements ont été mis en œuvre bien après la période visée par la présente évaluation. C'est pourquoi les constatations de l'évaluation ne les reflètent pas.

Partenaires et intervenants

Bien que le ministre du Travail soit responsable du PPS, divers partenaires et intervenants participent à son administration, à sa gestion et à son exécution³ :

- Le Programme du travail fournit un encadrement continu en matière d'administration ainsi que d'interprétation et d'élaboration de politiques. De plus, il est chargé de l'élaboration, de la surveillance et de la mise en œuvre des changements réglementaires et législatifs, de l'administration et de la réalisation des processus d'examen et d'appel⁴, et des activités de communication;

² http://www.servicecanada.gc.ca/fra/sc/pps/modifications_pps.shtml.

³ Programme de protection des salariés – Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats et Cadre de vérification axé sur les risques intégrés.

⁴ Depuis novembre 2012 (soit après la fin de la période de référence de l'évaluation), Service Canada est chargé d'administrer et de mener les processus d'examen.

- Service Canada supervise l'exécution générale du PPS, le traitement des demandes, la détermination de l'admissibilité et le versement des paiements, ainsi que la prestation de services en personne, par téléphone et en ligne au public;
- Les syndic et les séquestres fournissent les renseignements nécessaires à Service Canada pour déterminer l'admissibilité des demandeurs;
- Le Programme du travail travaille en collaboration étroite avec l'Association canadienne des professionnels de l'insolvabilité et de la réorganisation, qui représente la plupart des professionnels du domaine des faillites et de l'insolvabilité au Canada, afin d'élaborer des stratégies de communication, de repérer et de régler les préoccupations des intervenants ainsi que d'examiner les modifications réglementaires qui pourraient être apportées au PPS;
- L'Agence du revenu du Canada a le mandat, en vertu de la *Loi sur le Programme de protection des salariés*, de recouvrer les versements excédentaires. En vertu de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, l'Agence du revenu du Canada joue un rôle limité relativement au recouvrement par le gouvernement du Canada de la dette subrogée du PPS⁵ résultant des montants versés aux participants au Programme.
- Industrie Canada et le Bureau du surintendant des faillites offrent des conseils et une orientation en lien avec le PPS, puisque le Programme est étroitement lié aux lois sur la faillite.

Le Comité mixte de liaison, une tribune de discussion et de résolution des problèmes opérationnels et stratégiques ayant trait à l'administration du PPS, est formé de représentants des intervenants susmentionnés et des partenaires du programme.

Les activités ainsi que les résultats attendus du PPS sont présentés dans le modèle logique du PPS à l'annexe A.

Processus du PPS

Afin d'évaluer l'admissibilité, Service Canada doit obtenir des renseignements de différentes sources. Les syndic et les séquestres doivent transmettre l'information concernant les gains admissibles dans les 45 jours suivant la faillite ou la mise sous séquestre ainsi qu'une preuve de la demande (fournie par le demandeur). Les demandeurs doivent également envoyer un formulaire de demande du PPS dans les 56 jours suivant la faillite ou la mise sous séquestre.

Service Canada détermine ensuite l'admissibilité à recevoir un paiement du PPS en évaluant si la relation d'emploi du demandeur a pris fin pour l'une des raisons décrites dans le règlement d'application du PPS, si l'ancien employeur est en faillite ou fait l'objet d'une mise sous séquestre et si l'ancien employeur doit des « gains admissibles » à la personne.

⁵ Lorsqu'un paiement est versé à un bénéficiaire du PPS en compensation d'un montant que son ancien employeur lui doit, le droit de recouvrer les sommes dues est transféré au gouvernement du Canada.

Les syndicats et les séquestres jouent un rôle de premier plan dans l'administration du PPS⁶. Ils doivent entre autres fournir des renseignements au ministre et aux anciens employés. Aux termes de la législation, les syndicats et les séquestres doivent :

- repérer tout employé à qui l'on doit des gains admissibles;
- déterminer, pour chaque employé, le montant du salaire qui lui est dû;
- informer les anciens employés de l'existence du PPS et des conditions régissant le versement des paiements en vertu de la *Loi sur le Programme de protection des salariés*;
- informer le ministre lorsque le syndic est libéré ou que le séquestre a complété l'exécution des fonctions dont il a été chargé.

Les personnes admissibles sont celles dont la période d'emploi a pris fin au maximum six mois avant la date de la faillite ou de la mise sous séquestre de l'entreprise.

Dans les 45 jours suivant la date de la faillite ou la date de nomination du syndic ou du séquestre, ces derniers doivent fournir aux anciens employés les renseignements suivants :

- la date de la faillite ou de la mise sous séquestre;
- une déclaration informant la personne de son obligation de présenter une preuve de réclamation;
- une copie de l'information et des documents que le syndic ou le séquestre a fournis au ministre;
- un formulaire de demande du PPS.

Tous les renseignements pertinents pour chaque employé doivent être présentés à Service Canada, qui confirme si la personne est admissible ainsi que les montants qui lui sont dus.

Après avoir reçu les renseignements du demandeur et du syndic ou du séquestre, Service Canada rend une décision initiale. Si, par la suite, un paiement du PPS est versé au demandeur, celui-ci autorise le gouvernement du Canada à prendre son rang prioritaire en tant que créancier dans le processus de faillite ou de mise sous séquestre. Le gouvernement du Canada, ayant pris la place du demandeur en tant que créancier de l'ancien employeur, peut procéder au recouvrement du montant avancé par le PPS (jusqu'à 2 000 \$ à titre super-prioritaire et le reste du paiement à titre prioritaire régulier).

Si Service Canada n'approuve pas la demande et que le demandeur est en désaccord avec la décision, il a le droit de demander une révision officielle par le ministre. Les motifs d'une révision peuvent porter sur l'admissibilité ou la non-admissibilité, ce qui comprend le montant versé. La demande de révision officielle doit être présentée par écrit dans les 30 jours suivant la date à laquelle le demandeur est informé de la décision de Service Canada. Le demandeur peut fournir de nouveaux renseignements qui pourraient avoir une incidence sur la décision, et il est possible que l'on doive communiquer avec le syndic ou le séquestre afin d'obtenir des documents originaux, de l'information ou des précisions. Un

⁶ E. Patrick Shea. (2009). Consolidated Wage Earner Protection Program Act and Wage Earner Protection Program Regulations. Toronto : Gowling Lafleur Henderson, S.E.N.C.R.L.

demandeur qui n'est pas satisfait de l'issue d'une révision peut en appeler de la décision, mais seulement sur une question de droit ou de jurisprudence. Contrairement à la révision, aucun nouveau renseignement ne peut être ajouté au dossier. Le demandeur a 60 jours à partir de la date à laquelle il a été informé de la décision de sa révision pour en appeler.

Le montant maximal qui peut être versé à chaque participant au PPS représente quatre fois le maximum de la rémunération hebdomadaire assurable en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Le *Règlement sur le Programme de protection des salariés* autorise le remboursement des frais et dépenses des syndicats et des séquestres si l'état final des recettes et débours pour la faillite ou la mise sous séquestre affiche un déficit. Aux termes du Règlement, le montant à verser pour les frais des syndicats et des séquestres ne peut pas dépasser 600 \$ pour la première réclamation et 35 \$ pour chaque réclamation subséquente.

1.2 Portée, enjeux et questions de l'évaluation

Le PPS en est encore à ses débuts, et il a subi plusieurs modifications de ses critères et ressources depuis sa mise en œuvre. La portée de l'évaluation couvre seulement la période débutant avec la mise en œuvre du PPS (2008) et se terminant le 31 mars 2011. Par conséquent, l'incidence des changements apportés au PPS après l'exercice 2010-2011 n'a pas été évaluée.

Les questions et enjeux fondamentaux faisant l'objet de l'évaluation sont décrits en détail au tableau 1.1.

Tableau 1.1 Questions et enjeux fondamentaux de l'évaluation du PPS

PERTINENCE
Question fondamentale 1 : Besoin constant du PPS
1) La nécessité du PPS est-elle manifeste?
Question fondamentale 2 : Conformité avec les priorités du gouvernement
2) Dans quelle mesure les objectifs du PPS sont-ils conformes aux priorités du gouvernement fédéral et aux résultats stratégiques du Ministère?
Question fondamentale 3 : Conformité avec les rôles et responsabilités du gouvernement
3) Dans quelle mesure l'exécution du PPS s'harmonise-t-elle avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral?
RENDEMENT
Question fondamentale 4 : Réalisation des résultats escomptés
4) Dans quelle mesure connaît-on le PPS? Dans quelle mesure les intervenants comprennent-ils bien leurs obligations et leurs droits?
5) Dans quelle mesure le PPS parvient-il à atteindre la population ciblée? Quels sont les taux globaux de participation au PPS?
6a) Dans quelle mesure le PPS fait-il parvenir rapidement aux demandeurs des avis de décision? Le PPS verse-t-il rapidement des paiements exacts aux demandeurs?
6b) Dans quelle mesure les caractéristiques du PPS sur les plans de la conception et de la mise en œuvre facilitent-elles le versement rapide de paiements exacts aux syndicats?
7) Dans quelle mesure le PPS parvient-il à régler de manière rapide et équitable les cas de révision et d'appel?
8) Dans quelle mesure le PPS parvient-il à recouvrer rapidement les versements excédentaires et les dividendes ⁷ ?
9a) Dans quelle mesure le PPS permet-il d'accroître la protection financière offerte aux travailleurs dont une partie du salaire est impayée en raison de la faillite de leur employeur?
9b) Dans quelle mesure le PPS facilite-t-il la mise en œuvre de solutions justes et équitables pour ces travailleurs?
10) Dans quelle mesure le PPS répond-il aux besoins des travailleurs sur le plan des paiements versés dans les cas où l'employeur est insolvable?
11) Le PPS a-t-il eu des répercussions autres que celles souhaitées?
Question fondamentale 5 : Démonstration de l'efficacité et de la rentabilité

⁷ Pour cette question, l'évaluation était axée sur le recouvrement des montants dus à partir des successions insolubles et sur le recouvrement des paiements versés en trop aux participants

Tableau 1.1 Questions et enjeux fondamentaux de l'évaluation du PPS

12) La comparaison entre les avantages pour les clients et les coûts totaux d'exécution du PPS, de même que les recouvrements super prioritaires et le montant des salaires impayés est-elle favorable? Les ressources du PPS sont-elles optimisées? Dans quelle mesure le PPS est-il rentable pour le gouvernement?
13) Dans quelle mesure le PPS est-il viable compte tenu des fonds dont il bénéficie?
Question fondamentale 6 : Conception et exécution
14) Le modèle d'exécution partagée du PPS (Programme du travail, Service Canada et Agence du revenu du Canada) est-il efficace? Certaines des activités réalisées par ces partenaires se chevauchent-elles? Y a-t-il des activités qui ne sont pas réalisées par les partenaires mais qui devraient l'être?
15) Existe-t-il d'autres modèles de conception ou d'exécution qui pourraient permettre d'obtenir de meilleurs résultats?

1.3 Méthodologie de l'évaluation

La méthodologie de l'évaluation était fondée sur des modalités multiples d'établissement de la preuve comprenant des méthodes quantitatives et qualitatives. Voici une brève description de ces méthodes

Examen de la documentation : Un examen de la documentation a été réalisé afin d'obtenir de l'information pour répondre aux questions liées à la nécessité et à la pertinence du PPS, à la mise en œuvre du PPS et au fondement législatif du PPS. Parmi les documents examinés, on trouvait la Loi sur le Programme de protection des salariés et le Règlement sur le Programme de protection des salariés, la description des activités et des résultats du PPS ainsi que des documents liés aux coûts et services des syndicats et des séquestres.

Entrevues avec des informateurs clés : Au total, 45 entrevues avec des informateurs clés ont été réalisées. Elles visaient à échanger avec des représentants de trois groupes :

- **Exécution du PPS** – 27 informateurs clés participant directement à l'exécution du PPS ont été interrogés. Ce groupe comprenait des gestionnaires et des employés du Programme du travail et de Service Canada.
- **Soutien au PPS** – 10 entrevues ont été réalisées avec des représentants participant à la mise en œuvre d'aspects précis du PPS. Ce groupe comprenait des employés de l'Agence du revenu du Canada, de l'unité des politiques en matière de faillite d'Industrie Canada et du Bureau du surintendant des faillites.
- **Intervenants/partenaires** – Les huit informateurs clés interrogés dans ce groupe comprenaient des représentants de l'Association canadienne des professionnels de l'insolvabilité et de la réorganisation, ainsi que des représentants des professions juridiques, des syndicats et des gouvernements provinciaux et territoriaux.

Afin de faciliter la présentation des résultats des entrevues, on a utilisé l'échelle quantitative suivante : « peu » – au moins deux répondants, mais moins de 25 % des répondants; « certains » – au moins 25 %, mais moins de 50 % des répondants; « la majorité/la plupart » – au moins 50 %, mais moins de 75 % des répondants; « la grande majorité » – 75 %, mais moins de 90 % des répondants; « tous/presque tous » – 90 % ou plus des répondants.

Analyse des données administratives : Une analyse de nombreuses bases de données de EDSC a été effectuée afin d'obtenir de l'information sur le rendement du PPS, le profil des demandeurs et des non demandeurs ainsi que, dans la mesure du possible, les résultats du PPS. Parmi les bases de données analysées, on trouve les suivantes :

- **Système interactif de recherche des faits :** Base de données servant à consigner l'information contenue dans les formulaires d'information du syndic/séquestre pour chaque employé à qui un employeur doit de l'argent. Les dossiers sont conservés jusqu'à ce que la demande du PPS d'un employé précis ait été reçue.
- **Système commun pour les subventions et les contributions :** Base de données qui contient des renseignements sur tous les demandeurs du PPS.
- **Fichiers du relevé d'emploi et du profil vectoriel :** Base de données qui fournit des renseignements sur les caractéristiques des demandeurs du PPS, notamment l'historique d'emploi récent et l'expérience d'assurance emploi après la perte de l'emploi.
- **Système ministériel des comptes débiteurs :** Base de données qui tient des données sur le recouvrement des versements excédentaires du PPS auprès des bénéficiaires et le recouvrement des paiements du PPS auprès des actifs de la faillite des entreprises insolubles.

Analyse de données administratives secondaires – Enquête sur la satisfaction des clients : En 2010, Service Canada a mené une enquête sur la satisfaction des clients ayant demandé de l'aide ou de l'information à propos de divers programmes de RHDCC (maintenant EDSC), y compris le PPS. L'enquête a porté sur les clients de 18 ans et plus qui ont eu une « interaction importante » avec Service Canada et dont les dates de demande, d'approbation, de rejet, de révision ou d'appel se situent entre le 1^{er} avril et le 31 juillet 2010. Au total, 338 clients ont répondu qu'ils avaient reçu des services liés au PPS.

L'enquête portait sur le type et le nombre de services reçus et la méthode de communication employée (courrier ou télécopieur, téléphone, en personne, site Web), la satisfaction générale par rapport aux services reçus, ainsi que divers aspects tels que la rapidité, les connaissances du personnel, etc. Les répondants ont également été interrogés à propos des problèmes qu'ils avaient connus, le cas échéant, et si ceux-ci avaient été résolus de manière satisfaisante.

Consultations avec les syndics et les séquestres : Quatre séances de consultation de deux heures avec des syndics et des séquestres ont été organisées, à Montréal (une en français et une en anglais), Toronto et Vancouver. Ces endroits ont été choisis pour représenter les régions où le volume d'activité du PPS est le plus élevé et pour faciliter l'accès pour un large éventail de syndics et de séquestres ayant de l'expérience avec le PPS. La sélection a également été faite en fonction de la taille de la firme (grande, moyenne, petite) afin de

recueillir des témoignages sur diverses expériences. Les syndics et les séquestres ont été recrutés dans les trois villes où les consultations ont eu lieu, ainsi que dans de plus petites villes à l'extérieur, afin que l'échantillon de consultation soit le plus représentatif possible.

Sondages: Des sondages par téléphone et en ligne ont été menés auprès des populations suivantes :

- Un sondage par téléphone a été réalisé auprès des demandeurs du PPS (n=502) et a permis aux demandeurs de témoigner de leur expérience liée au PPS, par exemple en ce qui concerne la rapidité du processus, sa capacité d'adaptation ainsi que les perceptions relatives à son incidence. Dans le cadre de ce sondage, des participants dont la demande a été approuvée (400) ainsi que des participants dont la demande n'a pas été approuvée (102) ont été interrogés.
- Un sondage par téléphone a été mené auprès des personnes admissibles qui n'ont pas fait de demande dans le cadre du PPS (n=200) afin de comprendre pourquoi les travailleurs qui auraient pu être admissibles au PPS ont choisi de ne pas y participer, ainsi que pour connaître leurs perceptions des avantages du PPS et leur expérience de recouvrement des sommes dues par eux-mêmes ou par d'autres moyens.
- Un sondage a été réalisé auprès des syndics et des séquestres (n=121) et a permis d'en apprendre davantage sur plusieurs sujets, comme la connaissance du PPS, les avantages perçus du PPS, l'efficacité et l'efficience de son processus, ainsi que les interactions avec des ministères comme Service Canada. Ce sondage se présentait sous une forme hybride, puisqu'il comportait un questionnaire en ligne et un entretien par téléphone.

Les détails de chacun de ces sondages sont présentés au tableau 1.2.

Tableau 1.2 Groupes cibles, sources de données, taux d'achèvement et de réponse des sondages			
Groupe cible	Source de données	Achèvement	Taux de réponse
Syndics et séquestres	Association canadienne des professionnels de l'insolvabilité et de la réorganisation	121	44 %
Non-demandeurs	Système interactif de recherche des faits	200	20 %

Tableau 1.2 Groupes cibles, sources de données, taux d'achèvement et de réponse des sondages

Demandeurs retenus	Système commun pour les subventions et les contributions	400	26 %
Demandeurs non retenus	Système commun pour les subventions et les contributions	102	21 %

1.4 Forces, limites et défis de la méthodologie

La méthode de recherche de l'évaluation comportait plusieurs forces, notamment l'utilisation de modalités multiples d'établissement des éléments probants, ce qui augmente le niveau de confiance dans les principales constatations. Une autre des forces principales de l'évaluation consistait en la capacité de tirer parti d'un large éventail de données administratives, y compris de renseignements détaillés sur le processus de demande, le processus d'examen et d'approbation, les paiements du PPS, le recouvrement des paiements du PPS à partir des actifs des entreprises insolvable, et des détails sur l'historique d'emploi et d'assurance emploi des participants. Ces données administratives constituaient une source d'information très riche permettant d'établir le profil du PPS et des participants sans les biais d'échantillonnage qui pourraient découler des autres sources d'information, comme les sondages, puisque les données administratives étaient disponibles pour tous les participants.

L'évaluation couvrait la période du 8 juillet 2008 (début du PPS) au 31 mars 2011. Par conséquent, le PPS était relativement nouveau au cours de la période de référence de l'évaluation et plusieurs changements importants ont été mis en œuvre pendant ou après la période d'évaluation, ce qui aurait pu modifier certaines constatations s'ils étaient entrés en vigueur plus tôt.

Les faibles taux de réponse, qui constituent souvent un défi pour les évaluations, soulèvent des questions sur la représentativité des répondants au sondage. C'est tout particulièrement le cas pour les demandeurs de cette évaluation, dont les taux de réponse, bien que typiques pour ces populations, se situent entre 21 et 26 %. Heureusement, 82 % des répondants ont donné la permission de croiser leurs données du sondage aux données administratives du PPS, permettant ainsi de comparer les profils de la population du PPS aux répondants du sondage. Ces deux profils avaient une correspondance très étroite, ce qui indique qu'on ne pouvait observer de biais systématique important attribuable au manque de réponses au sondage.

Un défi important consistait en la quantité limitée de données disponibles pour évaluer les impacts nets du PPS sur les participants. À l'origine, l'évaluation était conçue pour mesurer les répercussions sur l'emploi, la rémunération et l'assurance emploi en comparant les données du sondage pour les bénéficiaires et les non bénéficiaires avec les données extraites du Système commun pour les subventions et les contributions. Toutefois, ces données ne fournissaient pas de renseignements suffisamment détaillés sur la rémunération et d'autres données sur le revenu permettant de créer des groupes de comparaison et d'évaluer rigoureusement les impacts nets du PPS sur la rémunération, l'assurance emploi et l'emploi. Nous avons examiné la faisabilité d'inclure les données du formulaire de déclaration de revenus T1 de l'Agence du revenu du Canada comme autre source d'information, mais nous n'avons pas pu obtenir les données avant que l'évaluation soit terminée étant donné le délai nécessaire pour effectuer tous les processus d'examen de la protection des renseignements personnels et le traitement des données pour l'analyse. Par conséquent, une quantité limitée de données ont servi à l'évaluation des impacts nets du PPS.⁸

⁸ Les impacts nets sont les résultats d'un programme qui sont attribuables au programme lui-même et non à d'autres facteurs. En comparant les résultats des participants avec ceux du groupe de comparaison, une analyse des impacts nets permet de réaliser une évaluation en vue de répondre aux questions concernant les résultats que les participants auraient obtenus sans le programme.

2. Constatations sur la pertinence du Programme de protection des salariés

2.1 Besoin récurrent pour le Programme

Les prestations offertes dans le cadre du PPS répondent à un besoin récurrent.

Le taux de participation au PPS, la répartition des demandeurs, les montants qui leur sont dus et les paiements qui leur sont versés montrent qu'il existe un besoin manifeste et récurrent pour le PPS. Comme l'illustre le tableau 2.1, plus de 36 400 personnes⁹ ayant travaillé pour 1 843 entreprises insolvable ont demandé des prestations dans le cadre du PPS pour compenser les salaires, indemnités de congé annuel, indemnités de départ, indemnités de fin d'emploi et autres allocations connexes qui ne leur avaient pas été payés et qui s'élevaient à plus d'un quart de milliard de dollars. Ces demandeurs comptaient pour plus de 80 % des travailleurs admissibles au PPS c'est à dire ceux dans une situation où leur employeur est insolvable et où un formulaire d'information du syndic/séquestre (FISS) a été rempli par le syndic ou le séquestre.

La grande majorité des informateurs clés croient également qu'il existe un besoin manifeste dans ce domaine, la raison la plus souvent invoquée étant le nombre croissant de faillites. Selon eux, la situation économique actuelle est difficile pour les entreprises, et les montants dus par les entreprises insolvable à leurs employés demeurent relativement élevés.

Tous les informateurs clés ont déclaré qu'il n'existait aucun autre programme national dont le but est d'aider les employés d'entreprises insolvable à récupérer l'argent qui leur est dû. Par ailleurs, très peu de programmes semblables sont offerts par les provinces. Parmi les 45 personnes interrogées, 18 ont mentionné l'un de ces programmes, le Fonds spécial d'indemnisation, qui est actuellement offert aux travailleurs de la construction du Québec. Aucun autre programme provincial en vigueur n'a été mentionné.

Cinq informateurs clés ont indiqué qu'un programme semblable avait déjà existé en Ontario, mais qu'il a pris fin il y a environ dix ans.

⁹ Le dossier de faillite a été créé en regroupant l'information sur les demandeurs contenue dans la base de données du Système commun pour les subventions et les contributions (SCSC) en fonction des numéros de faillite. En raison de données manquantes, le nombre de demandeurs et le nombre de paiements effectués dans le cadre du PPS sont plus bas que dans les autres tableaux fondés sur la base de données du SCSC.

On note un consensus parmi les informateurs clés interrogés ainsi que les demandeurs, les syndicats et les séquestres sondés : les travailleurs non payés seraient sans doute incapables de récupérer les montants dus par leur employeur en l'absence du PPS. La grande majorité des demandeurs sondés (77 %) ont confirmé qu'ils auraient été incapables de récupérer l'argent que leur devait leur ancien employeur.

Tableau 2.1 Nombre d'entreprises insolvable, nombre de travailleurs ayant fait une demande au PPS, montants dus et paiements effectués dans le cadre du PPS

Nombre de travailleurs ayant fait une demande au PPS	Nombre d'entreprises insolvable	Nombre total de travailleurs ayant rempli une demande du PPS	Montants totaux dus	Montant moyen dû à chaque travailleur	Total des paiements effectués dans le cadre du PPS	Paiement moyen effectué dans le cadre du PPS
1	282	282	763 190 \$	2 706 \$	419 272 \$	1 487 \$
De 2 à 5	534	1 731	5 859 453 \$	3 385 \$	2 621 485 \$	1 514 \$
De 6 à 10	343	2 597	10 294 498 \$	3 964 \$	4 516 378 \$	1 739 \$
De 11 à 25	359	5 833	28 730 125 \$	4 925 \$	11 273 036 \$	1 933 \$
De 26 à 50	180	6 586	42 810 288 \$	6 500 \$	13 351 824 \$	2 027 \$
De 51 à 100	88	6 362	51 709 227 \$	8 128 \$	14 217 322 \$	2 235 \$
Plus de 100	57	13 035	114 938 690 \$	8 818 \$	27 691 829 \$	2 124 \$
Total	1 843	36 426	255 105 472 \$	7 003 \$	74 091 146 \$	2 034 \$

SSource : Données du Système commun pour les subventions et les contributions, dossier de faillite

2.2 Concordance avec les priorités, les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral

Le PPS concorde avec la responsabilité du gouvernement fédéral à l'égard de la réglementation des faillites. Par ailleurs, l'objectif stratégique du Programme du travail est de promouvoir l'équité dans le milieu de travail, et l'un des principes fondamentaux de l'équité est le paiement aux employés des montants qui leur sont dus.

Le PPS est mentionné dans le discours du Trône de 2007 et le Plan d'action économique du budget de 2009, ce qui démontre sa concordance avec les priorités fédérales. Le PPS était l'une des cinq principales priorités énoncées dans la réponse du premier ministre au discours du Trône de 2007 : offrir une protection accrue aux salariés dans les cas où leur employeur déclare faillite ou est mis sous séquestre. Récemment, dans le budget de 2011, le gouvernement a confirmé que le PPS cadrerait avec ses priorités en l'étendant afin qu'il s'applique également aux employés qui perdent leur emploi lorsque la tentative de restructuration de l'employeur dure plus de six mois et se solde par un échec, c'est-à-dire une faillite ou une mise sous séquestre.

L'examen de la documentation et les entrevues avec les informateurs clés ont aussi permis de confirmer que le PPS concorde avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral en ce qui a trait aux faillites et à la protection des travailleurs régis par les lois fédérales. Le PPS constitue un complément aux modifications qui ont été apportées à la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* (LFI) au moment où il a été créé afin d'offrir un soutien financier rapide aux travailleurs qui perdent leur emploi et dont l'ancien employeur déclare faillite ou est mis sous séquestre en vertu de la LFI avant de leur avoir versé leur salaire et leur d'indemnité de congé annuel. Le PPS permet aux employés d'être indemnisés pour leur salaire même lorsqu'il n'y a plus d'actifs pouvant servir à payer les travailleurs. En outre, l'inclusion au PPS des indemnités de départ et de fin d'emploi a permis d'augmenter les sommes pouvant être récupérées au nom des employés.

Les entrevues avec les informateurs clés, le sondage auprès des demandeurs et le sondage auprès des syndicats et des séquestres montrent qu'il existe un consensus selon lequel le gouvernement fédéral doit aider les travailleurs à récupérer l'argent qui leur est dû par les employeurs en faillite. Par exemple, presque tous les demandeurs sondés (96 %) ont affirmé être d'accord avec ce principe. Comme nous l'avons mentionné plus haut, la grande majorité des demandeurs sondés (77 %) ont aussi indiqué qu'ils auraient été incapables de récupérer l'argent que leur devait leur ancien employeur.

Si le PPS n'existait pas, la plupart des employés ne pourraient récupérer qu'une faible partie de l'argent qui leur est dû, voire rien du tout. Comme le révèlent les sondages auprès des demandeurs et des non-demandeurs, la majorité de ces personnes n'ont pas tenté de récupérer les montants que leur devait leur ancien employeur, et peu d'entre elles (5 %) ont réussi à récupérer de l'argent par d'autres moyens.

La grande majorité des informateurs clés interrogés et la majorité des syndic et des séquestres sondés (60 %) croient que le PPS cadre avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral. L'une des raisons mentionnées par les informateurs clés est que la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* est une loi fédérale, et qu'un programme visant à aider les personnes touchées par une faillite concorde avec la responsabilité du fédéral à l'égard de la réglementation dans ce domaine.

Le PPS correspond aussi à l'objectif stratégique du Programme du travail d'Emploi et Développement social (EDSC) : offrir « des milieux de travail sécuritaires, équitables et productifs, où règne la coopération ». Le PPS contribue à l'atteinte de cet objectif d'abord et avant tout en aidant les travailleurs et les employeurs canadiens à favoriser l'équité du milieu de travail, et l'un des principes fondamentaux de l'équité consiste à payer aux gens l'argent qui leur est dû.

Malgré la complexité du modèle d'exécution du PPS, on n'observe aucun chevauchement avec les activités des partenaires.

L'examen de la documentation et les entrevues réalisées avec des parties prenantes responsables du soutien au PPS et de son exécution ont permis de constater que les rôles et les responsabilités du Programme du travail, de Service Canada et de l'Agence du revenu du Canada sont bien documentés. Rien n'indique dans les documents examinés qu'il existe des chevauchements avec les activités de ces partenaires en ce qui a trait à l'exécution du PPS. Malgré cette constatation, quelques informateurs clés ont mentionné que certains aspects de l'exécution quotidienne du PPS gagneraient à être précisés. Bien que la plupart des personnes interrogées aient indiqué que les rôles et les responsabilités des parties prenantes étaient énoncés clairement de façon théorique et bien compris, elles croyaient que, dans la réalité des activités quotidiennes, les responsabilités opérationnelles n'étaient pas suffisamment précises et qu'il existait d'importantes lacunes en matière de communication. Les personnes interrogées étaient d'avis que le PPS avait été mis en œuvre trop rapidement pour que les rôles et les responsabilités puissent être déterminés avec précision.

3. Constatations sur le rendement du Programme de protection des salariés

3.1 Connaissance et portée du Programme

La loi oblige les syndicats et les séquestres à informer les éventuels demandeurs au sujet du PPS, donnant ainsi à celui-ci une grande portée.

L'examen de la documentation et les entrevues avec les informateurs clés ont révélé que le Programme du travail a établi des liens de communication et des rapports mutuels proactifs avec les syndicats et les séquestres par l'intermédiaire de l'Association canadienne des professionnels de l'insolvabilité et de la réorganisation afin de leur transmettre des documents et de les aviser de leurs obligations relatives au PPS. La loi oblige les syndicats et les séquestres à informer les éventuels demandeurs au sujet du PPS et à documenter le nombre de personnes admissibles en collaboration avec Service Canada. Grâce à ces obligations juridiques, presque toutes les personnes visées par le PPS¹⁰ y participent. Selon les consultations et les sondages réalisés auprès des syndicats et des séquestres, ceux-ci sont au courant des exigences de la loi et s'y conforment. Presque tous les syndicats et séquestres sondés (97 %) ont fourni des renseignements de façon proactive à d'anciens employés qui pouvaient être admissibles au PPS.

Les opinions sont partagées quant à l'accessibilité et au caractère adéquat de l'information fournie aux éventuels participants.

Le premier contact entre les représentants du PPS et les demandeurs se fait lors de l'envoi des chèques et des lettres relatifs à leur demande, à leurs droits et à leurs obligations. Une brochure sur le PPS peut aussi être consultée en ligne ou envoyée par courrier, sur demande.

Parmi les informateurs clés interrogés, notamment des personnes chargées de l'exécution du PPS, les opinions sont partagées quant à son accessibilité et au caractère adéquat de l'information fournie. Les personnes croyant que le PPS est conçu de façon à fournir des renseignements adéquats aux travailleurs ont donné comme principale raison le fait que la *Loi sur le Programme de protection des salariés* oblige le syndic ou le séquestre à informer les employés au sujet du PPS lors d'une faillite officielle. Selon ces personnes, les syndicats sont au courant de la loi et sont les mieux placés pour informer les travailleurs. Ces personnes sont également d'avis que l'information sur le PPS est adéquate et facilement accessible sur Internet et en version papier. Selon le sondage mené auprès des syndicats et

¹⁰ Les employés exclus seraient par exemple des employés que les syndicats et les séquestres ont été incapables de joindre et des employés d'entreprises en faillite qui ont retenu les services d'un syndic ou d'un séquestre seulement après la fin de la période d'admissibilité.

des séquestres, ceux-ci communiquent systématiquement avec les anciens employés à qui l'entreprise doit de l'argent pour les informer au sujet du PPS, comme l'exige la loi. Comme nous l'avons mentionné plus haut, 97 % des syndicats et des séquestres sondés ont indiqué fournir des renseignements de façon proactive aux employés pouvant être admissibles au PPS.

En revanche, les personnes croyant que l'information n'est pas adéquate ou suffisamment accessible ont indiqué que le fait de s'en remettre aux syndicats pour diffuser l'information auprès des travailleurs était un point faible du modèle du PPS. Plus particulièrement, lors des consultations, les syndicats et les séquestres étaient tous d'accord pour dire que les éventuels demandeurs n'avaient pas une compréhension suffisante du PPS ni de leurs droits et obligations. Les syndicats et les séquestres ont indiqué qu'il était difficile pour les salariés de comprendre les formulaires et d'avoir une bonne idée des montants qui leur seraient remboursés. Les syndicats et les séquestres croient que ce problème est surtout attribuable à un manque d'information. Parmi les commentaires reçus sur l'information fournie, mentionnons la nécessité de créer des trousseaux d'information dans des langues autres que le français et l'anglais, que les syndicats et les séquestres pourraient distribuer aux demandeurs. Service Canada fournit des renseignements sur certains programmes dans d'autres langues, mais on ignore si ce besoin est vraiment marqué, étant donné le petit nombre de personnes qui présentent une demande dans le cadre du PPS.

Les demandeurs sondés ne partageaient pas ces préoccupations sur l'information fournie au sujet du PPS. La grande majorité des personnes dont la demande a été approuvée (81 %) ont indiqué qu'il était facile ou très facile d'obtenir les renseignements nécessaires auprès de Service Canada, et presque toutes (92 %) ont affirmé que l'information reçue était de bonne ou de très bonne qualité. Puisque seules quelques personnes dont la demande a été refusée ont indiqué avoir reçu de l'information de Service Canada au sujet du PPS, les réponses aux questions complémentaires ont été jugées peu fiables. Même parmi les personnes dont la demande a été approuvée, la proportion de répondants ayant indiqué avoir reçu de l'information de Service Canada au sujet du PPS était faible (seulement 10 %).

Les personnes admissibles connaissent le PPS, et le taux de participation au PPS est élevé.

D'après les données administratives sur les demandeurs et les non-demandeurs, on peut faire une estimation du taux de participation des anciens employés d'entreprises insolvables pour qui le syndic ou le séquestre a rempli un formulaire d'information du syndic/séquestre. Dans la base de données, on dénombre 38 856 demandeurs admissibles¹¹. La base de données des non-demandeurs compte 9 090 travailleurs qui ont perdu leur

¹¹ Il y avait au départ 39 139 demandeurs dans la base de données, mais 283 d'entre eux ont été retirés, car ils ont été rejetés pour l'une des raisons suivantes : ils étaient des cadres ou des directeurs de l'entreprise, ils étaient des gestionnaires et exerçaient une responsabilité financière, ou ils exerçaient un contrôle ou étaient dans une situation semblable de conflit d'intérêts.

emploi mais n'ont pas rempli de demande¹². Puisqu'une grande partie des non demandeurs ont finalement reçu de l'argent et ont affirmé que leur ancien employeur ne leur devait rien, le nombre plus fiable de 5 336 non-demandeurs a été utilisé pour établir un bassin total de 44 192 (38 856 + 5 336) personnes admissibles et un taux de participation s'élevant à 87,9 % (38 856/44 192).

Ces chiffres s'appliquent seulement aux personnes visées par le PPS aux termes de la *Loi sur le Programme de protection des salariés* et du *Règlement sur le Programme de protection des salariés*, c'est-à-dire aux personnes ayant perdu leur emploi en raison de la faillite ou de la mise sous séquestre de l'employeur. Cependant, les représentants des trois groupes ciblés pour les entrevues (exécution du PPS, soutien au PPS et parties prenantes/partenaires) croient que certains travailleurs qui perdent leur emploi en raison d'autres types de fermeture d'entreprises pourraient profiter d'un programme comme le PPS. Les personnes interrogées ont mentionné les situations suivantes où des employés qui ne sont pas visés par le PPS, mais qui pourraient tout de même en profiter ne peuvent pas y participer :

- lorsqu'une faillite n'est pas officiellement déclarée;
- lorsque la faillite est retardée : l'employeur a cessé ses activités mais ne déclare faillite ou n'est mis sous séquestre que plus de six mois plus tard. Les travailleurs ne peuvent alors plus participer au PPS en raison de la période d'admissibilité de six mois.

Il faut noter que ces deux situations sont liées aux critères d'admissibilité au PPS, selon lesquels le PPS vise tous les employés qui ont travaillé pour une entreprise en faillite ou mise sous séquestre et qui n'ont pas reçu de leur employeur le salaire, l'indemnité de congé annuel, l'indemnité de départ ou l'indemnité de fin d'emploi qui leur est dû. Étant donné ces critères, les employés d'entreprises insolubles qui n'ont pas fait faillite ou été mises sous séquestre ne peuvent profiter du PPS. Dans le cas du premier exemple donné, les informateurs clés ont indiqué que, dans certaines situations, une entreprise peut simplement fermer ses portes sans déclarer faillite. Les travailleurs ne peuvent donc pas faire de demande dans le cadre du PPS. Bien que les représentants du PPS aient souhaité obtenir une estimation du nombre d'employés se trouvant dans une telle situation, aucune information sur ce type de personnes n'a été recueillie aux fins de la présente évaluation.

Dans le cas du second exemple donné, certaines personnes interrogées parmi les responsables de l'exécution du PPS et les parties prenantes étaient d'avis que certains syndicats conseillaient peut-être aux petites entreprises d'attendre six mois avant de déclarer faillite. Puisque les anciens employés ne sont alors plus admissibles au PPS, l'entreprise n'a pas le gouvernement fédéral comme créancier.

¹² La base de données comptait à l'origine 9 360 non-demandeurs, puis les personnes non admissibles ont été retirées (parce qu'elles étaient des cadres ou des directeurs de l'entreprise ou encore des gestionnaires exerçant une responsabilité financière, ou parce qu'elles exerçaient un contrôle).

3.2 Exécution du Programme

Au cours des exercices 2008-2009, 2009-2010 et 2010-2011, il y a eu au total 39 139 demandeurs, y compris les demandeurs non admissibles. À l'exception du premier de ces exercices, lors duquel le PPS a été mis en œuvre, le nombre annuel de demandeurs a été relativement élevé, atteignant 18 102 en 2009-2010 et diminuant légèrement en 2010-2011 pour atteindre 15 197.

Neuf demandeurs sur dix ont reçu un paiement dans le cadre du PPS.

La grande majorité des demandeurs ont reçu un paiement (89 %). Comme le montre le tableau 3.1, bien que de nombreuses demandes aient d'abord été rejetées (27 % de toutes les demandes), la majorité d'entre elles ont par la suite été approuvées. Le pourcentage des demandes qui ont d'abord été rejetées est demeuré relativement stable au cours des trois exercices évalués, allant de 29 % en 2008-2009 à 26 % en 2010-2011. La majorité des demandes qui ont d'abord été rejetées l'ont été en raison de l'absence d'un formulaire d'information du syndic/séquestre (38%) ou d'une preuve de réclamation (32 %). La majorité des demandes qui ont d'abord été classées comme rejetées dans la base de données administrative ont ensuite été réexaminées puis approuvées. Seulement 11 % de toutes les demandes ont été définitivement rejetées au terme du processus d'examen.

Tableau 3.1 Résultat des demandes¹³

Résultat des demandes	Demandes présentées en 2008-2009	Demandes présentées en 2009-2010	Demandes présentées en 2010-2011	Total
D'abord rejetée, approuvée par la suite	8,4 %	19,4 %	15,2 %	16,1 %
D'abord rejetée, aucun changement par la suite	20,1 %	8,5 %	10,7 %	11,1 %
Total des demandes d'abord rejetées	28,5 %	27,9 %	25,9 %	27,2 %
Total des demandes approuvées dès le début	71,5 %	72,1 %	74,1 %	72,8 %
Total des demandes approuvées, y compris celles d'abord rejetées	79,9 %	91,6 %	89,3 %	88,9 %
Nombre de demandeurs	5 837	18 079	14 349	38 265
Source : Système commun pour les subventions et les contributions.				

¹³ Ce tableau ne comprend pas les demandes qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision et certains cas particuliers comme ceux où il y a eu un paiement en trop. Le nombre total de demandes est donc plus bas que celui mentionné précédemment.

La majorité des syndic et des séquestres ont fourni de l'information dans un délai de deux mois.

En moyenne, le délai écoulé entre la date de la faillite ou de la mise sous séquestre et la création par le syndic ou le séquestre d'un dossier dans la base de données de Service Canada était 1,4 mois. La moitié des dossiers (49 %) ont été créés dans un délai d'un mois. Deux mois plus tard, 79 % des dossiers des demandeurs avaient été créés. Dans seulement 9 % des cas, un délai de plus de trois mois s'est écoulé entre la date de la faillite ou de la mise sous séquestre et la date de création du dossier. Le *Règlement sur le Programme de protection des salariés* stipule que les syndic et les séquestres¹⁴ doivent fournir l'information pertinente au ministre dans les 45 jours suivant la faillite ou la mise sous séquestre. Selon l'analyse ci-dessus, la majorité des dossiers ont été créés dans les délais établis pour le PPS.

La durée du traitement des demandes s'est améliorée au fil du temps et a presque atteint la cible fixée à cet égard par la direction du PPS.

La majorité des demandes ont fait l'objet d'une première décision (approbation ou rejet) dans le mois suivant leur réception. En moyenne, le délai moyen entre la réception d'une demande et la prise d'une première décision (approbation ou rejet) était de 1,2 mois seulement. Dans 59 % des cas, une première décision a été prise en moins d'un mois. Après deux mois, 86 % des demandes avaient fait l'objet d'une première décision (approbation ou rejet). Dans seulement 6 % des cas, un délai de plus de trois mois s'est écoulé entre la réception de la demande et la prise d'une décision.

Le tableau 3.2 illustre le délai qui sépare la date de réception de la demande et la date du paiement, qui était en moyenne de 1,8 mois. Bien que le délai moyen qui s'écoule avant la prise d'une première décision soit demeuré à peu près le même au cours des deux exercices précédents, les paiements ont été effectués plus rapidement. En moyenne, à compter de la date de réception, les demandes présentées en 2009-2010 ont été approuvées après 1,0 mois, et le paiement a été effectué après 1,9 mois. En 2010-2011, le délai d'approbation moyen était de 1,1 mois, et de seulement 1,5 mois de la réception de la demande au versement du paiement.

¹⁴ Depuis qu'une modification a été apportée au PPS en 2009, les syndic et les séquestres disposent de 10 jours de plus (soit 45 au lieu de 35) pour fournir les renseignements requis au ministre et aux personnes concernées (les éventuels demandeurs).

**Tableau 3.2 Délai entre la réception de la demande
et le versement du paiement**

Nombre de mois séparant la réception de la demande et le versement du paiement	Demandes présentées en 2008-2009	Demandes présentées en 2009-2010	Demandes présentées en 2010-2011	Total
1 mois ou moins	16,9 %	45,7 %	57,1 %	46,0 %
De 1,1 à 2 mois	26,9 %	35,2 %	27,4 %	31,1 %
De 2,1 à 3 mois	35,1 %	9,5 %	4,2 %	11,1 %
De 3,1 à 6 mois	18,6 %	5,9 %	4,6 %	7,2 %
Plus de 6 mois	2,5 %	3,7 %	6,6 %	4,6 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Moyenne	2,3	1,9	1,5	1,8
Nombre de demandeurs	4 655	16 377	12 542	33,574 ¹⁵
Source : Système commun pour les subventions et les contributions.				

La réduction du délai nécessaire pour effectuer un paiement se reflète également dans l'augmentation du pourcentage des demandes qui respectent le délai cible de 42 jours entre la réception de la demande et le versement du paiement (tableau 3.3). Lors du premier exercice où des demandes ont été reçues, cet objectif de traitement des demandes en 42 jours était atteint dans seulement 24 % des cas, mais en 2009-2010, ce nombre est passé à 59 %. En 2010-2011, dans 75 % des cas, les demandes étaient approuvées et le paiement effectué dans les 42 jours suivant la réception de la demande. L'objectif de 80 % établi à cet égard par la direction du PPS a donc presque été atteint.

¹⁵ Ce nombre comprend seulement les cas où un paiement a été versé au demandeur.

Tableau 3.3 Pourcentage des demandes qui ont respecté le délai cible de 42 jours entre la réception de la demande et le versement du paiement

Objectif de paiement en 42 jours	Demandes présentées en 2008-2009	Demandes présentées en 2009-2010	Application Fiscal Year 2010-211	Total
Objectif non atteint	76,5 %	41,2 %	24,6 %	39,9 %
Objectif atteint	23,5 %	58,8 %	75,4 %	60,1 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Nombre de demandes	4 655	16 377	12 542	33 574
Source : Système commun pour les subventions et les contributions.				

Les processus d'appel ou de réexamen peuvent augmenter de façon considérable le temps nécessaire pour régler un dossier. Bien que le processus de réexamen soit relativement court (moins de deux semaines), les demandes qui ont été réexaminées (3 % de toutes les demandes) ont été traitées, en moyenne, en trois mois. La durée du processus d'appel est à peu près la même, mais le recours à l'appel est plutôt rare, comptant pour seulement 0,2 % de toutes les demandes. Très peu de demandes ont fait l'objet d'un paiement en trop (0,7 %).

3.3 Communication et accès à l'information

Bien que certains syndics et séquestres aient besoin de plus de renseignements pour les transmettre aux employés et pour mener leurs propres activités, le niveau de satisfaction à l'égard de la qualité de l'information fournie est plutôt bon.

Certains syndics et séquestres ont affirmé avoir éprouvé des difficultés à obtenir de l'information de Service Canada et ont indiqué être moyennement satisfaits de la qualité de cette information. Près de la moitié des personnes sondées (49 %) sont d'avis qu'il est difficile d'obtenir l'information nécessaire sur le PPS auprès de Service Canada, comparativement à 26 % qui ont indiqué avoir pu obtenir facilement l'information nécessaire. Lorsqu'on leur a demandé la raison de ces difficultés, les répondants ont mentionné le manque de connaissances ou de formation des employés, les délais d'attente et le fait d'être transféré d'une personne à l'autre ou à différents responsables des dossiers.

En ce qui a trait à la qualité de l'information reçue, environ 49 % des syndics et des séquestres ont qualifié de moyenne la qualité de l'information reçue de Service Canada. Un faible pourcentage d'entre eux (22 %) l'ont qualifiée de mauvaise, tandis qu'une proportion semblable de personnes (27 %) ont affirmé que l'information était de bonne qualité.¹⁶

Les consultations auprès des syndics et des séquestres ont mis en lumière un certain nombre de difficultés qu'ils éprouvent dans leur rôle d'exécution du PPS. Voici certains des commentaires reçus lors des consultations :

- L'obligation d'informer les employés au sujet du PPS est une source de frustration pour certains syndics.
- Les syndics auraient besoin de fiches d'information qui pourraient être remises aux employés dans des langues autres que le français ou l'anglais.
- On note de l'incertitude et un manque d'uniformité à certaines étapes du processus suivi par les syndics, notamment dans le traitement des formulaires d'information du syndic/séquestre.
- Certaines personnes ont éprouvé des difficultés à transmettre en ligne les renseignements du formulaire d'information du syndic/séquestre.

Le processus relatif aux formulaires d'information du syndic/séquestre peut être amélioré.

Pour la majorité des syndics et des séquestres, l'entrée des renseignements du formulaire d'information du syndic/séquestre est un processus difficile. Un peu plus de la moitié des personnes sondées (51 %) étaient quelque peu ou tout à fait en désaccord avec l'affirmation selon laquelle le formulaire d'information du syndic/séquestre est facile à remplir. Un peu plus de la moitié (53 %) des personnes en désaccord ont indiqué que le processus devait être simplifié (par exemple, étapes trop nombreuses, et impossibilité de remplir tout le formulaire d'une seule traite à l'aide d'un seul modèle). Environ le tiers (35 %) des personnes en désaccord ont affirmé être incapables de sauvegarder l'information ou devoir recommencer le travail pour apporter des modifications. Un peu moins du tiers (29 %) sont d'avis que les formulaires manquent de clarté¹⁷

Une plus grande majorité de syndics et de séquestres sondés (63 %) étaient quelque peu ou tout à fait en désaccord avec l'affirmation selon laquelle le processus de transmission du formulaire d'information du syndic/séquestre est efficace. La majorité (68 %) des personnes en désaccord croient que les formulaires sont trop longs ou imprécis, et qu'il faut trop de temps pour transmettre toute l'information requise. Les personnes sondées ont aussi indiqué que le PPS ou sa structure étaient compliqués (21 %), et que le formulaire ne pouvait être modifié ou consulté après sa transmission (11 %).

¹⁶ « Qualité moyenne » était la valeur médiane de l'échelle. Le pourcentage associé à une mauvaise qualité regroupe les cotes « mauvaise qualité » et « très mauvaise qualité », tandis que celui associé à une bonne qualité regroupe les cotes « bonne qualité » et « très bonne qualité ».

¹⁷ Les pourcentages ne totalisent pas 100 %, car il était possible de fournir plusieurs réponses.

Selon leur expérience du processus de transmission du formulaire d'information du syndic/séquestre au cours des deux dernières années, les personnes sondées estiment qu'il faut en moyenne 38 minutes pour préparer et transmettre un formulaire.

Très peu de syndics et de séquestres ont facturé des honoraires relativement aux paiements effectués dans le cadre du PPS.

Le *Règlement sur le Programme de protection des salariés* permet le paiement d'honoraires et le remboursement de dépenses aux syndics et aux séquestres lorsque l'état définitif des recettes et des débours relatif à la faillite ou à la mise sous séquestre indique un déficit, et que les honoraires du syndic ou du séquestre ne peuvent être entièrement payés à même le produit de l'actif, comme c'est le cas habituellement. Il ne doit cependant y avoir aucune autre source de fonds pouvant servir à faire le paiement, et le syndic doit démontrer qu'au moins 10 % de l'ensemble des honoraires facturés pour l'administration de la faillite ou de la mise sous séquestre sont liés à l'exécution des fonctions prévues à l'article 21 de la *Loi sur le Programme de protection des salariés*. Conformément au Règlement, le montant pouvant être payé pour les fonctions relatives au PPS ne doit pas dépasser 600 \$ pour le traitement de la première réclamation de salaire et 35 \$ pour chaque réclamation subséquente. Au moment de l'évaluation, très peu d'honoraires avaient été payés aux syndics et aux séquestres pour leurs fonctions relatives au PPS. Par exemple, en 2011-2012, un montant total de 12 065 \$ a été versé à 12 syndics et séquestres.¹⁸ Le sondage auprès des syndics et des séquestres a fourni peu de renseignements sur l'expérience des personnes sondées relativement à cette question, puisque seules cinq des 121 personnes sondées avaient demandé une indemnisation pour leurs fonctions administratives liées au PPS.

Au terme du sondage auprès des syndics et des séquestres, les personnes sondées ont eu la possibilité de faire des commentaires. De tous les commentaires reçus, 20 % portaient sur des problèmes relatifs à la structure des honoraires ou au traitement des demandes de paiement d'honoraires. Presque tous ces commentaires indiquaient que la formule et le processus étaient trop compliqués ou que les honoraires étaient insuffisants. Selon certains informateurs clés, du fait de ces problèmes éprouvés par les syndics et les séquestres, ceux-ci sont peu enclins à prendre en charge les cas de faillite où les actifs sont peu nombreux ou inexistants. En effet, dans de tels cas, il est plus probable que leurs honoraires devraient être payés en vertu du PPS plutôt qu'à même le produit de l'actif ou par d'autres sources, ce qui pourrait expliquer partiellement pourquoi très peu de syndics et de séquestres ont demandé le paiement de leurs honoraires dans le cadre du PPS, et pourquoi très peu d'honoraires leur ont été payés pour leurs fonctions administratives liées au PPS. Le petit nombre de demandes pourrait aussi être attribuable au fait que les syndics et les séquestres peuvent se faire payer les honoraires qu'ils facturent pour leurs fonctions liées au PPS au moyen du produit des actifs liquidés lors de la faillite, comme c'est le cas habituellement pour les autres frais qu'ils facturent.

¹⁸ Selon les données du PPS, du 15 décembre 2010, date de début du processus de paiement des honoraires des syndics, au 31 mars 2012, un montant de 26 485 \$ a été versé à 19 demandeurs.

Par ailleurs, lorsque le PPS est entré en vigueur en 2008, aucun processus n'avait été adopté pour payer les honoraires facturés par les syndic et les séquestres relativement à son administration. Le processus de paiement des syndic et des séquestres dans le cadre du PPS a été mis en place le 15 décembre 2010. Ainsi, certains des problèmes mentionnés lors des entrevues avec les informateurs clés ont été réglés à ce moment. Il faut aussi mentionner que le PPS n'est qu'un dernier recours, et que les honoraires des syndic ne doivent être payés par le PPS que dans les situations où les ressources sont insuffisantes et où les tâches liées au PPS sont suffisamment importantes pour justifier une demande de paiement des honoraires par le PPS.

Bien que la plupart des demandeurs soient satisfaits du processus en général, le taux de satisfaction à l'égard du PPS est plus bas que celui relatif à d'autres programmes d'EDSC.

Le sondage de 2010 sur la satisfaction des clients fournit des renseignements très détaillés sur le taux de satisfaction des demandeurs à l'égard du PPS¹⁹ comparativement à l'expérience vécue par les autres clients de Service Canada²⁰. Comme le montre le tableau 3.5, le taux de satisfaction à l'égard du PPS était le plus bas de tous les programmes et services évalués dans le cadre du sondage de 2010 sur la satisfaction des clients. Pour ce qui est de la satisfaction générale à l'égard du service reçu, environ 68 % des personnes ayant présenté une demande dans le cadre du PPS se sont dites satisfaites de la qualité du service reçu de Service Canada, tandis que 14 % se sont dites insatisfaites. Mentionnons que le sondage a été mené tant auprès des personnes dont la demande avait été rejetée qu'auprès des participants au PPS qui ont reçu un paiement. Aucune pondération n'a été appliquée dans la compilation des résultats du sondage, ce qui pourrait avoir entraîné un taux de satisfaction moins élevé, puisque les personnes dont la demande a été rejetée sont plus susceptibles d'être insatisfaites d'un programme (voir ci dessous la partie sur le sondage mené auprès des demandeurs dans le cadre de la collecte de données aux fins de la présente évaluation). Il faut également noter que la durée ou la maturité des programmes n'a pas été prise en considération dans la comparaison des taux de satisfaction. Le PPS a été mis en œuvre seulement deux ans avant la tenue du sondage. Nous ignorons si le taux de satisfaction à l'égard du PPS est comparable à celui d'autres programmes aussi récents.

¹⁹ L'échantillon comprend tous les « clients » ayant eu un échange significatif avec Service Canada du 1er avril au 31 juillet 2010. Bien que le terme « client » ait été utilisé dans la description des résultats du sondage, le sondage a été mené tant auprès des personnes dont la demande a été approuvée que de celles dont la demande a été rejetée.

²⁰ Les autres programmes évalués lors du sondage de 2010 sur la satisfaction des clients étaient le Régime de pensions du Canada, le Supplément de revenu garanti, la Sécurité de la vieillesse, le régime d'assurance-emploi, la Subvention à l'achèvement de la formation d'apprenti, la Subvention incitative aux apprentis, le numéro d'assurance sociale et le 1 800 O-Canada.

Tableau 3.4 Satisfaction générale à l'égard de la qualité du service reçu de Service Canada

	PPS	Assurance-emploi	Autres programmes
Dans quelle mesure êtes-vous satisfait de la qualité générale du service que vous avez reçu de Service Canada relativement à ... au cours des six derniers mois? +++			
Insatisfait/très insatisfait	13,7 %	9,1 %	5,7 %
Ni satisfait, ni insatisfait	17,3 %	13,6 %	10,8 %
Satisfait/très satisfait	67,9 %	77,2 %	82,3 %
Ne s'en souvient plus/Aucune réponse	1,1 %	0,1 %	1,2 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Moyenne***	3,8	4,1	4,3
Nombre de répondants	338	493	2 756
+ Chi carré p<0,05, ++ p< 0,01, +++ p<0,001. * Test F p<0,05, ** p< 0,01, *** p<0,001.			

Les aspects les mieux cotés du service fourni par Service Canada aux clients du PPS ont trait à la qualité du personnel. En fait, le taux de satisfaction pour ces aspects du service était aussi élevé ou plus élevé que celui des clients de l'assurance-emploi. Cependant, comme le montre le tableau 3.5, les clients du PPS ont attribué une cote beaucoup plus faible que ceux de l'assurance-emploi lorsqu'on leur a demandé s'ils savaient quoi faire en cas de problème. Le taux de satisfaction à l'égard de la rapidité des services fournis dans le cadre du PPS était le plus bas de tous les aspects du service fourni par Service Canada qui ont été évalués. Un client du PPS sur quatre (26 %) s'est dit insatisfait de la vitesse à laquelle le service a été fourni, comparativement à moins d'un sur cinq (19 %) pour le service relatif à l'assurance-emploi (AE).

Tableau 3.5 Satisfaction générale à l'égard de la qualité du service reçu de Service Canada

	PPS	AE
Vous saviez quoi faire si vous aviez un problème ou une question.		
Insatisfait/très insatisfait	13,6 %	9,0 %
Ni satisfait, ni insatisfait	18,4 %	17,1 %
Satisfait/très satisfait	65,6 %	72,1 %
Ne s'en souvient plus/Aucune réponse	2,4 %	1,8 %
Total	100,0 %	100,0 %
Moyenne*	4,0	4,2
Nombre de répondants	338	493
Vous êtes satisfait du délai avant de recevoir le service. +		
Insatisfait/très insatisfait	26,1 %	18,7 %
Ni satisfait, ni insatisfait	12,5 %	14,8 %
Satisfait/très satisfait	59,6 %	65,4 %
Ne s'en souvient plus/Aucune réponse	1,8 %	1,1 %
Total	100,0 %	100,0 %
Moyenne*	3,6	3,8
Nombre de répondants	338	493
+ Chi carré $p < 0,05$, ++ $p < 0,01$, +++ $p < 0,001$. * Test F $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.		

Le sondage mené auprès des demandeurs a fourni des renseignements supplémentaires quant à la satisfaction des demandeurs relativement au processus de demande du PPS. Bien qu'en général, la plupart des demandeurs sondés (71 %) se soient dits satisfaits du processus de demande du PPS, ce pourcentage a été établi en grande partie par les personnes dont la demande a été approuvée, parmi lesquelles 79 % se sont dites satisfaites. Le taux de satisfaction est plus bas parmi les personnes dont la demande a été rejetée : seulement 39 % d'entre elles se sont dites satisfaites du processus de demande. La plupart des personnes dont la demande a été rejetée (73 %) croient que le rejet de leur demande était une décision injuste.

3.4 Résultats du Programme

Pendant la période s'étendant de 2008-2009 à 2010-2011, le PPS a permis de récupérer environ 64 cents pour chaque dollar dû aux employés par leur ancien employeur.

Comme le montre le tableau 3.6, comparativement à la première année suivant la mise en œuvre du PPS, les montants dus aux participants au PPS ont plus que triplé au cours des deux derniers exercices, notamment en raison de l'inclusion des indemnités de départ et de fin d'emploi aux montants admissibles au PPS en 2009-2010. Le montant total moyen dû à chaque employé par son ancien employeur est passé de 2 490 \$ en 2008-2009 à 8 753 \$ en 2009-2010, puis a diminué pour s'établir à 6 750 \$ lors de l'exercice suivant.

Malgré cette hausse des montants dus au terme de l'exercice 2009-2010, les paiements effectués en vertu du PPS n'ont pas augmenté dans la même mesure, puisqu'ils sont plafonnés. Le paiement moyen effectué dans le cadre du PPS est passé de 1 340 \$ en 2008-2009 à 2 323 \$ en 2009-2010, et est resté à peu près le même lors de l'exercice suivant (2 363 \$). Ainsi, pendant la première année suivant la mise en œuvre du PPS, les paiements effectués équivalaient à environ 80 cents pour chaque dollar dû aux employés par leur ancien employeur, comparativement à un peu moins de 64 cents par dollar lors de l'exercice 2010-2011.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, si le PPS n'existait pas, la plupart des employés ne récupéreraient qu'une faible partie du montant qui leur est dû, voire rien du tout. Dans les sondages menés auprès des demandeurs et des non-demandeurs, la majorité des personnes sondées ont indiqué qu'elles n'avaient pas tenté de récupérer, par d'autres moyens, les sommes que leur devait leur ancien employeur, et peu d'entre elles (5 %) y sont parvenues.

**Tableau 3.6 Montant dû, paiement reçu du PPS
et pourcentage du montant dû qui a été compensé**

Montant dû en moyenne, par catégorie	Demandes présentées en 2008-2009	Demandes présentées en 2009-2010	Demandes présentées en 2010-2011	Total
Salaire	921 \$	638 \$	692 \$	698 \$
Indemnité de congé annuel	808 \$	548 \$	530 \$	577 \$
Indemnité de départ	342 \$	3 407 \$	3 008 \$	2 830 \$
Indemnité de fin d'emploi	318 \$	4 109 \$	2 460 \$	2 963 \$
Autre montant	101 \$	52 \$	60 \$	62 \$

Source : Données du Système commun pour les subventions et les contributions. Montant dû : montant dû à l'employé par son ancien employeur selon l'information fournie par le syndic ou le séquestre.

**Tableau 3.6 Montant dû, paiement reçu du PPS^a
et pourcentage du montant dû qui a été compensé**

Montant total dû, en moyenne	2 490 \$	8 753 \$	6 750 \$	7 130 \$
Paiement moyen reçu du PPS	1 340 \$	2 323 \$	2 363 \$	2 201 \$
Pourcentage moyen du montant dû compensé par le PPS	81,7 %	56,7 %	63,8 %	62,9 %
Nombre de demandeurs	4 632	16 151	12 433	33 216
Source : Données du Système commun pour les subventions et les contributions. Montant dû : montant dû à l'employé par son ancien employeur selon l'information fournie par le syndic ou le séquestre.				

Le PPS constitue une solution équitable pour répondre aux besoins des travailleurs auxquels les entreprises en faillite doivent de l'argent, bien que les opinions soient partagées quant à la portée de la protection financière qu'il fournit.

Les entrevues avec les informateurs clés et les consultations avec les syndicats et les séquestres ont confirmé les résultats des sondages menés auprès des demandeurs, des syndicats et des séquestres : le PPS constitue une solution équitable pour répondre aux besoins des travailleurs auxquels les entreprises en faillite doivent de l'argent. La majorité des syndicats et des séquestres sondés (54 %) étaient quelque peu ou tout à fait d'accord pour dire que le PPS constitue une solution équitable pour les employés à qui les entreprises en faillite doivent de l'argent. La majorité des demandeurs sondés (67 %) étaient aussi de cet avis. Parmi les personnes dont la demande a été rejetée, un plus petit pourcentage partageait ce point de vue au sujet du PPS : 34 % de ces personnes étaient d'accord pour dire que le PPS était une solution équitable, comparativement à 44 % qui n'étaient pas d'accord.

La majorité des personnes interrogées ou sondées ont aussi convenu que le PPS avait amélioré la protection financière des travailleurs dont le salaire n'a pas été payé en raison d'une faillite. La grande majorité des personnes interrogées croient que le PPS a amélioré la protection financière des travailleurs lorsque survient une faillite. Selon les sondages, les opinions à ce sujet sont partagées. Une proportion importante des personnes dont la demande a été approuvée (41 %) étaient d'accord pour dire que le PPS avait amélioré leur situation financière, mais une proportion semblable d'entre elles (37 %) étaient en désaccord. Les syndicats et les séquestres sondés étaient également divisés lorsqu'on leur a demandé si le PPS offrait un soutien financier important aux employés à qui l'employeur doit de l'argent. Environ 41 % des syndicats étaient d'avis que le PPS offrait un soutien important relativement aux problèmes financiers des employés à qui l'employeur doit de l'argent, tandis que 33 % d'entre eux étaient en désaccord avec cette affirmation. Voici les principales raisons invoquées par ces derniers : il n'est pas juste que les travailleurs

qui perdent leur emploi après la période d'insolvabilité (c'est-à-dire pendant la mise sous séquestre) ne soient pas admissibles (33 %), le montant du paiement est trop bas ou inéquitable (22 %), les employés auraient reçu ce montant en vertu de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* de toute façon (22 %), et les montants reçus sont déduits de l'assurance-emploi ou payés sous forme d'impôt (22 %).

Rien n'indique que le PPS a eu une incidence sur la situation professionnelle des participants.

Aucun écart significatif sur le plan statistique n'a été observé entre la situation professionnelle des personnes ayant reçu un paiement dans le cadre du PPS et celle des personnes dont la demande a été rejetée. Selon le sondage auprès des demandeurs, 60 % des personnes dont la demande a été approuvée étaient des employés à temps plein ou des travailleurs autonomes, comparativement à 66 % des personnes dont la demande a été rejetée.

Aucun élément probant direct ne semble indiquer que le PPS a une incidence négative sur les prestations d'assurance-emploi (AE), par exemple la diminution des prestations.

Il ressort des entrevues avec les parties prenantes et des consultations avec les syndicats et les séquestres que l'un des facteurs pouvant peut-être limiter les bienfaits des paiements reçus du PPS est la réduction des prestations d'AE en fonction de l'argent reçu en vertu du PPS. Cependant, aucun élément probant direct voulant que le PPS ait une incidence négative sur les prestations d'AE n'a été dégagé des données de l'AE. En moyenne, les demandeurs qui ont reçu un paiement avaient le droit de recevoir, et ont en effet reçu, plus de prestations d'AE que les personnes dont la demande a été rejetée. Le tableau 3.7 montre le résultat de la première demande d'AE présentée après la perte de l'emploi par les participants au PPS en fonction du montant reçu dans ce contexte. Dans le cas des prestataires d'AE, il existe un lien positif entre le montant moyen du paiement reçu du PPS et le montant moyen des prestations d'AE obtenues. En effet, les prestataires qui avaient un salaire plus élevé et avaient travaillé plus longtemps étaient admissibles à des prestations d'AE plus élevées, mais ils réclamaient aussi probablement à leur employeur un montant plus important en salaire non versé, et étaient donc admissibles à un paiement plus élevé du PPS. Les demandeurs ayant reçu 1 000 \$ ou moins du PPS ont aussi reçu en moyenne 7 800 \$ en prestations d'AE, tandis que les demandeurs ayant reçu plus de 3 000 \$ du PPS ont reçu en moyenne 13 300 \$ en prestations d'AE pour la même situation.

Tableau 3.7 Résultats de la première demande d'AE faite après la perte de l'emploi, présentés en fonction du montant reçu du PPS (demandeurs ayant présenté leur demande au PPS avant 2010 et ayant reçu des prestations d'AE)

Montant du paiement reçu dans le cadre du PPS	Nombre moyen de semaines d'admissibilité à l'AE	Nombre moyen de semaines de prestations d'AE	Montant moyen d'AE auquel le demandeur était admissible	Montant moyen d'AE reçu au total	Nombre de demandeurs
De 1 à 1 000 \$	40,6	27,2	12 749 \$	7 779 \$	2 152
De 1 001 à 2 000 \$	46,4	29,8	17 067 \$	10 162 \$	1 767
De 2 001 à 3 000 \$	47,7	31,0	18 406 \$	11 017 \$	1 119
Plus de 3 000 \$	54,1	35,4	21 825 \$	13 254 \$	4 444

Source : Données du Système commun pour les subventions et les contributions et du Profil vectoriel. Seuls les demandeurs pouvant être liés à un relevé d'emploi et ayant présenté une demande d'assurance-emploi sont compris.

Bien que l'analyse des relevés d'emploi et des données de l'AE n'ait pas permis de constater une incidence sur les prestations d'AE, il apparaît que certains participants au PPS ont reçu à l'occasion des paiements en trop de l'AE. Une analyse des données de l'AE révèle qu'un participant au PPS sur quatre (24 %) peut être exposé à un paiement en trop de l'AE en raison du chevauchement possible entre la période où s'appliquait son indemnité de départ ou de fin d'emploi et celle où il a reçu des prestations d'AE. Ainsi, dans les cas où le versement des prestations d'AE a lieu avant le règlement de la demande au PPS, il y a possibilité de paiement en trop par l'AE.²¹

Ces constatations tirées de l'analyse des données de l'AE concordent en général avec l'information recueillie lors du sondage auprès des demandeurs. Ce sondage a révélé qu'un tiers (34 %) des participants au PPS ayant reçu des prestations d'AE avaient dû rembourser une partie de ces prestations. Cette situation survient lorsque l'argent reçu du PPS vise à compenser le salaire, l'indemnité de congé annuel ou les indemnités de départ et de fin d'emploi dus par l'ancien employeur. Puisqu'aux termes de l'AE, ces montants sont considérés comme un revenu, les bénéficiaires doivent rembourser une partie des prestations d'AE qu'ils ont reçues. Dans l'ensemble, et tout en admettant que chaque situation est unique, il faut souligner que même lorsqu'ils doivent rembourser un paiement en trop de l'AE, les participants au PPS peuvent conserver une partie importante du paiement reçu dans le cadre du PPS quitte à devoir prolonger la période visée par leur demande d'AE.

²¹ Paragraphe 46(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* et son incidence sur un syndic agissant en vertu de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*.

Des informateurs clés ont indiqué que l'absence de rapports intégrés des systèmes du PPS et de l'AE pouvait contribuer aux paiements en trop versés par l'AE aux participants au PPS. Mentionnons que les représentants du PPS et de l'AE ont pris connaissance d'une analyse des options permettant un échange efficace de renseignements entre les systèmes de ces deux programmes. Cependant, au moment de l'évaluation, aucun changement n'avait été apporté pour permettre cet échange de renseignements entre le PPS et l'AE. Des discussions auraient eu lieu à ce sujet dans le contexte du rapport du vérificateur général sur le recouvrement des paiements en trop de l'AE.

3.5 Répercussions imprévues

Les coûts engagés par les syndicats et les séquestres pour administrer le PPS pourraient rendre certains syndicats et séquestres hésitants à s'occuper des faillites et des mises sous séquestre quand des demandes ont été présentées au PPS.

On a indiqué qu'une répercussion imprévue du programme était que les coûts engagés par les syndicats et les séquestres et les processus relatifs à l'administration du PPS pourraient rendre certains syndicats et séquestres hésitants à s'occuper des faillites et des mises sous séquestre dans le cadre desquelles des demandes ont été présentées au PPS, en particulier dans le cas d'actifs de faillite peu élevés ou inexistantes. Dans ces circonstances, les frais des syndicats ne peuvent pas être payés en entier par les entreprises en faillite en tant que payeur de premier recours. Les documents examinés, les consultations menées auprès des syndicats et des séquestres et le sondage réalisé auprès des syndicats et des séquestres indiquent tous que les syndicats étaient craintifs à l'idée de s'occuper des demandes d'admission au PPS : ils ont trouvé que le travail était à la fois difficile et long et que les dispositions de la *Loi* sur le paiement des honoraires dans le cadre du PPS étaient inadéquates.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, le mécanisme de paiement au syndic/séquestre n'a pas été lancé avant le 15 décembre 2010. Ainsi, certains des problèmes mentionnés lors des entrevues avec les informateurs clés ont été réglés par la suite.

3.6 Coût, efficacité et coordination du Programme

Au cours des deux derniers exercices visés par l'évaluation, les coûts de fonctionnement comptaient pour 10 % de l'ensemble des dépenses du PPS.

Le tableau 3.8 montre les dépenses salariales et les dépenses de fonctionnement et d'entretien liées au PPS effectuées par le Programme du travail et par Service Canada. Bien que l'Agence du revenu du Canada ait aussi effectué des dépenses relatives au PPS,

ces dépenses ne sont pas comprises dans les coûts du PPS, puisqu'elles ont trait non pas à l'exécution du PPS en soi, mais plutôt au recouvrement des montants versés par le PPS auprès des entreprises en faillite ainsi que des paiements en trop versés aux participants.

Les dépenses de fonctionnement du PPS au cours des trois exercices s'élèvent en tout à un peu moins de 12,4 millions de dollars, tandis que le total des paiements versés aux demandeurs dans le cadre du PPS est d'environ 72,8 millions de dollars. Les dépenses totales du PPS s'élèvent donc à 85,1 millions de dollars. Au cours des trois exercices, les dépenses de fonctionnement ont compté pour 14,5 % de l'ensemble des dépenses du PPS. Cependant, ce chiffre est quelque peu gonflé en raison des coûts de démarrage du PPS lors du premier exercice. Si on regarde seulement les deux derniers exercices, la proportion est de 10 %. Autrement dit, pour chaque dollar dépensé dans le cadre du PPS, 10 cents ont servi à son administration. Si l'on estime le rapport entre le total des paiements effectués et le total des dépenses de fonctionnement et d'entretien, on obtient un montant de moins de 6 \$ en tout, et d'un peu moins de 9 \$ pour les deux derniers exercices seulement, c'est-à-dire qu'au cours de ces deux exercices, pour chaque dollar ayant servi à l'administration du PPS, 9 \$ ont été versés sous forme de paiement.

Tableau 3.8 Dépenses du PPS pour sa mise en œuvre, son exécution et le total des paiements versés

Dépenses du PPS	Exercice	Fiscal Year 2009-2010	Fiscal Year 2010-2011	Total
Programme du travail (en milliers de dollars)	1 252	1 684	1 683	4 619
Service Canada (en milliers de dollars)	3 585	2 486	2 155	8 226
Total des dépenses de fonctionnement du PPS (en milliers de dollars)	4 837	4 170	3 838	12 845
Total des paiements effectués dans le cadre du PPS (en milliers de dollars)	3 616	35 848	33 296	72 760
Total des dépenses du PPS (en milliers de dollars)	8 453	40 018	37 134	85 605
Pourcentage des dépenses totales consacré au fonctionnement	57,2 %	10,4 %	10,3 %	15,0 %
Rapport entre le total des paiements effectués et le total des dépenses de fonctionnement	0,75	8,60	8,68	5,66
Source : Feuilles de calcul du PPS. Les dépenses de l'Agence du revenu du Canada ne sont pas comprises.				

En règle générale, 11 % des paiements du PPS ont été recouvrés à partir de l'actif du failli.

L'Agence du revenu du Canada a le mandat, en vertu de la *Loi sur le Programme de protection des salariés*, de recouvrer les versements excédentaires. Elle joue aussi un rôle limité relativement au recouvrement, par le gouvernement du Canada, de la dette subrogée du PPS en vertu de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* qui résulte des montants versés aux demandeurs du PPS. La refonte du système d'insolvabilité comprenait également l'apport de modifications à la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, faisant passer le degré de priorité accordé aux salaires et aux indemnités de congé annuel impayées du statut de « créance privilégié » à celui de « super-priorité limitée ». Cela signifie que le recouvrement d'une partie de la dette subrogée par l'Agence du revenu du Canada pour les salaires et indemnités de congé annuel impayées, jusqu'à concurrence de 2 000 \$, a la priorité sur les créanciers garantis en ce qui touche les actifs à court terme de l'employeur en faillite ou insolvable, c'est-à-dire l'encaisse, l'inventaire et les comptes débiteurs. Comme on peut le voir au tableau 3.9, selon les données du Système ministériel des comptes débiteurs (SMCD) de 2008 à 2011, les recouvrements des comptes super-prioritaires comptaient pour 27 % des paiements du PPS, et ceux pour les comptes à priorité normale, moins de 3 %. Au total, 11 % des 72,2 millions de dollars de paiements du PPS ont été recouvrés à partir des actifs de faillis. Bien que les données aient été extraites à des périodes différentes, l'information de l'Agence du revenu du Canada montrait des pourcentages de recouvrement similaires.

Toutefois, le recouvrement complet de ces paiements n'était pas prévu dans le cadre du PPS, en partie parce qu'il existe une limite au montant qui peut être recouvré (un maximum de 2 000 \$ pour les comptes super-prioritaires). Une cible de 50 % de recouvrement pour les comptes super prioritaires avait d'abord été établie pour le PPS. Comme on peut le voir dans le tableau, les montants recouvrés totalisent presque 55 % de cette cible. Aucune cible n'a été établie pour les comptes à priorité normale, puisqu'il était prévu que seuls de très petits montants pourraient être recouvrés pour ces paiements.

Tableau 3.9 Recouvrements pour les paiements super-prioritaires et à priorité normale du PPS

Priorité	Montant total recouvré	Montants totaux payés pour le compte	Pourcentage du montant total payé recouvré	Cible de recouvrement attendu	Pourcentage recouvré par rapport au montant de la cible
Super-prioritaire	6 789 873 \$	24 867 245 \$	27,3 %	12 433 623 \$	54,6 %
Priorité normale	1 220 897 \$	47 793 560 \$	2,6 %	Aucune cible	S.O.
Total	8 010 770 \$	72 660 805 \$	11,0 %	Aucune cible	S.O.
Source : Données du Système ministériel des comptes débiteurs (SMCD).					

Le SMCD montrait également que le recouvrement des versements excédentaires du PPS était de plus de 60 %, soit 60 cents pour chaque dollar versé en trop. Cependant, les montants dus et recouvrés sont très petits (moins de 300 000 \$) en comparaison avec le recouvrement des paiements du PPS à partir des actifs des employeurs insolubles.

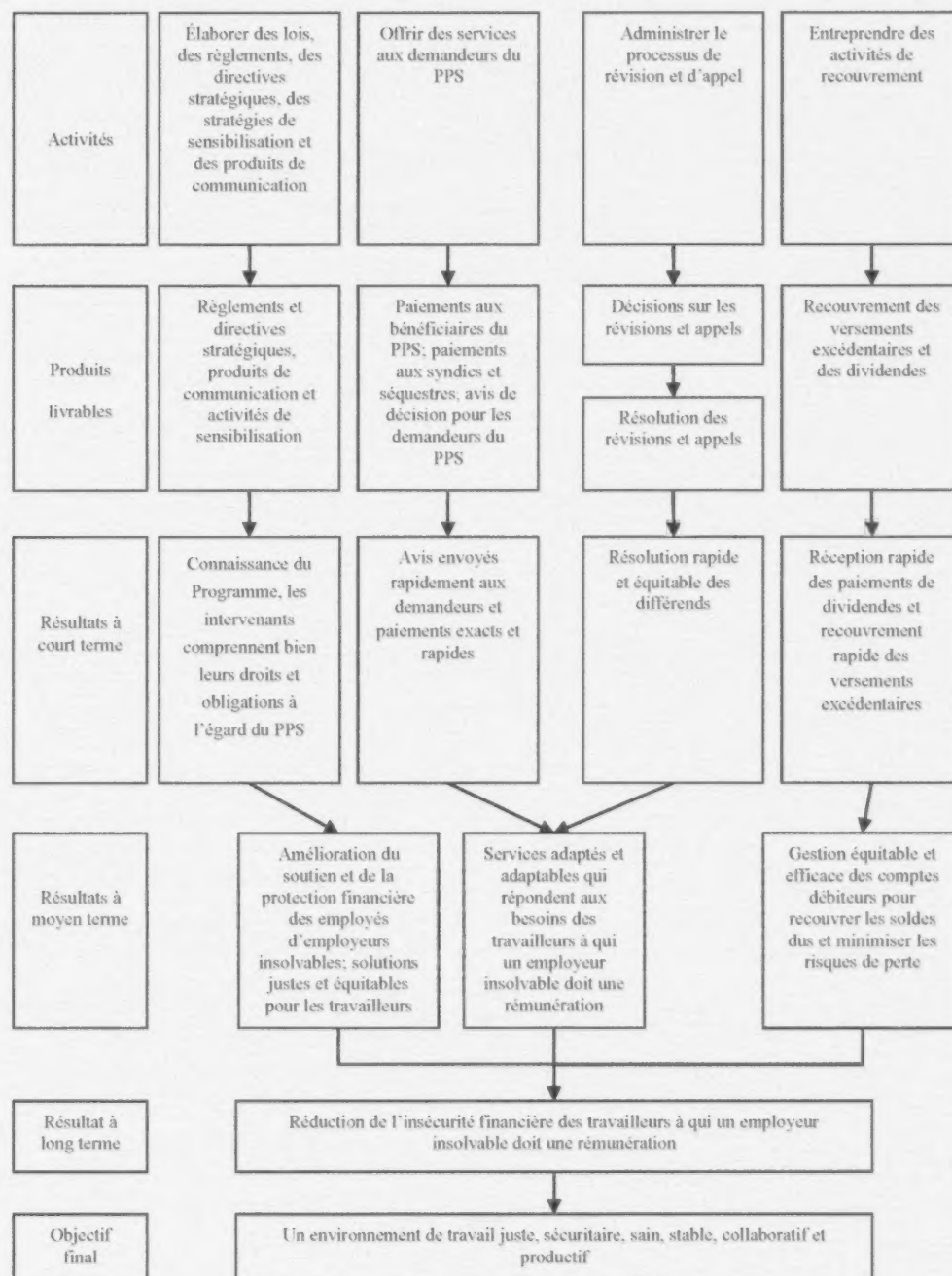
Rappelons que le but premier du PPS est de s'assurer que les employés reçoivent la rémunération que les employeurs en faillite leur doivent; le recouvrement est un objectif secondaire du PPS.

4. *Recommandations*

Les recommandations fondées sur les constatations de l'évaluation sont présentées ci-dessous.

1. Il faudrait examiner avec les syndics et les séquestres des options de rationalisation de l'administration du PPS, notamment du formulaire d'information du syndic/séquestre.
2. Il faudrait discuter avec les syndics et les séquestres afin d'explorer leurs besoins en renseignements sur le PPS, en vue de les aider à fournir de l'information à d'éventuels participants en ce qui concerne leurs droits et responsabilités ainsi que pour s'assurer qu'ils ont plus facilement accès à de l'information pour répondre à leurs propres besoins pour l'administration du PPS.
3. Le PPS et Service Canada devraient étudier la possibilité d'inclure un examen des versements excédentaires découlant des paiements du PPS dans le cadre de l'examen des versements excédentaires de l'assurance emploi, en réponse à un rapport du Bureau du vérificateur général.
4. Dans le but d'améliorer l'accessibilité au PPS, les syndics et séquestres devraient être consultés afin de déterminer si des changements devraient être apportés aux processus de paiement des frais liés au PPS dans les cas où l'actif est insuffisant pour les couvrir, et si ces changements peuvent être mis en œuvre.
5. Les gestionnaires devraient continuer de suivre attentivement les délais requis pour approuver les demandes et examiner les options possibles pour réduire les délais de traitement pour les demandes révisées ou en processus d'appel.

Annexe A – Modèle logique du Programme de protection des salariés



Appendix A – The WEPP Logic Model